

Forschungsberichte aus dem  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Hagen Lesch / Dennis Byrski

# Flächentarifvertrag und Tarifpartnerschaft in Deutschland

Ein historischer Rückblick

Hagen Lesch / Dennis Byrski

# Flächentarifvertrag und Tarifpartnerschaft in Deutschland

Ein historischer Rückblick

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14968-1 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45586-7 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2016 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

[iwmedien@iwkoeln.de](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)

[www.iwmedien.de](http://www.iwmedien.de)

Druck: tanmedia, Köln

ClimatePartner<sup>o</sup>

**klimateutral**

Druck | ID 11537-1508-1002

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Die ersten Reichstarifverträge</b>	5
1.1	Historische Einordnung	5
1.2	Buchdruckgewerbe	6
1.3	Maler- und Maurergewerbe	11
1.4	Verbreitung der Tarifverträge bis 1914	15
<b>2</b>	<b>Stinnes-Legien-Abkommen und Tarifvertragsordnung</b>	17
2.1	Tarifverträge während des Ersten Weltkriegs	17
2.1.1	Burgfrieden	17
2.1.2	Rechtliche Anerkennung der Gewerkschaften	19
2.1.3	Kriegswirtschaft	20
2.2	Stinnes-Legien-Abkommen	21
2.2.1	Motive der Arbeitgeber	21
2.2.2	Motive der Gewerkschaften	24
2.2.3	Abkommen über die Zentralarbeitsgemeinschaft	25
2.3	Die Tarifvertragsordnung	27
2.4	Ausbreitung der Tarifverträge in der Weimarer Republik	29
<b>3</b>	<b>Staatliches Schlichtungswesen</b>	32
3.1	Entwicklungen bis Ende 1918	32
3.2	Einschränkung der Schlichtungsautonomie	34
3.3	Staatliche Zwangsschlichtung	35
3.4	Schlichtungswesen in der Weltwirtschaftskrise	38
3.5	Schlichtungspraxis und Arbeitskämpfe	39
3.5.1	Schlichtungspraxis	39
3.5.2	Arbeitskampfvolumen	41
<b>4</b>	<b>Das Tarifordnungswesen 1933 bis 1949</b>	43
4.1	NS-Diktatur: das Ende der Tarifautonomie	43
4.2	Planungen der amerikanischen und britischen Besatzungsmächte vor Kriegsende	46
4.3	Nationale Vorstellungen	48

4.4	Erste Schritte zum Tarifvertragsgesetz	51
4.5	Beratungen zwischen Besatzungsmächten und deutschen Tarifparteien	53
4.6	Das Tarifvertragsgesetz	55
<b>5</b>	<b>Das Tarifvertragswesen der Bonner Republik</b>	57
5.1	Allgemeiner Überblick	57
5.2	Paritätische Mitbestimmung	58
5.3	Betriebsnahe Tarifpolitik	62
5.4	Arbeitszeitpolitik	68
<b>6</b>	<b>Flächentarifvertrag in der Krise</b>	69
6.1	Beschäftigungssicherung und Ost-West-Lohnangleichung	69
6.2	Öffnungsklauseln und Tarifflicht	71
6.3	Erneuerung der Tarifpartnerschaft	79
<b>7</b>	<b>Lehren aus der Vergangenheit</b>	83
	<b>Anmerkungen</b>	92
	<b>Literatur</b>	96
	<b>Kurzdarstellung</b>	102
	<b>Abstract</b>	103
	<b>Die Autoren</b>	104

# 1 Die ersten Reichstarifverträge

## 1.1 Historische Einordnung

Während die Gründung des Deutschen Zollvereins im Jahr 1834 die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums ermöglichte, machten die territoriale und rechtliche Zersplitterung Deutschlands vor 1871 ebenso wie die Abwesenheit eines Vertragsrechts in vielen Einzelstaaten des Deutschen Bundes die Regelung von Arbeitsbedingungen mithilfe von Flächentarifverträgen unmöglich. Stattdessen waren individuelle Absprachen zwischen dem Arbeitgeber und dem einzelnen Arbeiter die Regel (Steiger, 1998, 46). Im Rahmen dieser individualrechtlichen Verträge bestimmte der Arbeitgeber die Vertragsbedingungen gegenüber den Arbeitern, sodass auch von „Herrschaftsverträgen“ gesprochen wurde (Ullmann, 1977, 14).

Der Grundgedanke des kollektiven Abschlusses von Arbeitsnormen über Tarifverträge wurde indes schon vor dem 19. Jahrhundert entwickelt. Hintergrund war, Arbeitnehmer vor Machtasymmetrien zu schützen, aber auch den Arbeitgeber davor zu bewahren, dass er nach eventuell zugesicherten Verbesserungen schon bald wieder mit neuen individuellen Lohnforderungen konfrontiert wurde (Ullmann, 1977, 15 f.). Letztlich sollte der Tarifvertrag ein Garant für die Stabilität der Arbeitsbedingungen sein. Diese Idee reicht bis ins Mittelalter zurück (Ullmann, 1977, 23). Denn schon im Mittelalter gab es Bestrebungen der Handwerksgesellen, Lohnsteuer (Lohntarife) innerhalb der Zünfte einzuführen. Diese lokalen Arbeitsnormen bedurften aber zumeist der Genehmigung durch die Obrigkeit und wurden nicht autonom verhandelt.

Der Tarifvertragsgedanke ist also keine Erfindung des industriellen Zeitalters und keine Folge der politischen Umbrüche des 19. Jahrhunderts. Es waren aber die ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die den entscheidenden Impuls gaben, ein Tarifvertragswesen einzuführen (Ullmann, 1977, 24). Die stärksten Impulse gingen von den Angehörigen des Buchdruckgewerbes und von den Arbeitern des Baugewerbes aus. Mit dem „Reichstarifvertrag im Buchdruckgewerbe“ kam im Jahr 1873 in Deutschland erstmals ein zentraler Tarifvertrag zustande (Ullmann, 1977, 23).

## 1.2 Buchdruckgewerbe

Schon in den 1830er Jahren gab es erste lokale Vorstöße der Druckarbeiter zur Durchsetzung tarifvertraglich geregelter Arbeitsbedingungen (Ullmann, 1977, 24). Die Revolution von 1848 verstärkte diese Prozesse. An verschiedenen Orten schlossen sich Gehilfen zusammen, um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen durchzusetzen. In Breslau trat schon am 1. Mai 1848 ein Tarifvertrag in Kraft, dem sich innerhalb von zwei Wochen 48 Druckereien in 42 schlesischen Druckorten anschlossen. Dass die Arbeitgeber zu solchen Verhandlungen bereit waren, ist nicht nur auf den Druck durch die Arbeiter zurückzuführen, sondern auch auf das politische Klima von 1848. Arbeiterschaft und Arbeitgeber befürworteten gemeinsam liberale Ziele, zum Beispiel die für das Druckereigewerbe wichtige Pressefreiheit. Hinzu kam, dass sich Arbeiterschaft und Bürgertum in einer gemeinsamen Gegnerschaft gegen Militär, Adel und absolute Monarchie vereint sahen (Ullmann, 1977, 26). Allerdings brachen die Gegensätze zwischen Arbeitern und Unternehmen schon bald wieder aus.

Entsprechend mussten die Bestrebungen nach nationalen Verhandlungen mit den Arbeitgebern zum Zweck der Sicherung minimaler Arbeitsbedingungen und der Beseitigung des sogenannten Lehrlingsunwesens<sup>1</sup> per Arbeitskampf durchgesetzt werden. Aufgrund der Organisationsschwäche der Buchdruckgehilfen, einer unterschiedlich ausgeprägten Streikbereitschaft und wegen des Fehlens einer geschlossenen zentralen Streikführung entwickelten die Ausstände zunächst aber nicht die dazu nötige Durchschlagskraft (Steiger, 1998, 47; Ullmann, 1977, 30 f.). Wo die Organisationsstärke der Arbeiter dies erlaubte, wurden lokale Tarifverträge eingeführt. Trotz der zunehmenden Erfolge mit lokalen Tarifvereinbarungen hielten die Gehilfenverbände an der Idee nationaler Tarifverträge fest, weil sie sich davon eine weitere Verbesserung ihrer Situation versprachen. Überregionale Abschlüsse sollten den Arbeitgebern die Möglichkeit nehmen, die einzelnen Regionen in Tarifverhandlungen immer wieder mit dem Hinweis auf die Lohnkostenkonkurrenz anderer Tarifregionen gegeneinander auszuspielen. Betriebe mit hohen Tarifstandards sollten im Produktwettbewerb nicht gegenüber den Unternehmen benachteiligt werden, die bei den Lohnerhöhungen zurücklagen (Ullmann, 1977, 8). Die Bestrebungen, einen Flächentarifvertrag<sup>2</sup> – also einen reichsweit gültigen Branchentarifvertrag – abzuschließen, hatten demnach vor allem verhandlungstaktische Beweggründe (Steiger, 1998, 50).

Die Gehilfen stellten zudem fest, dass ihre großen lokalen Erfolge, zum Beispiel bei den Tarifaueinandersetzungen in Leipzig, nur aufgrund der „massiven [finanziellen] Unterstützung der gesamten Gehilfenschaft zustande gekommen war[en]“ (Ullmann, 1977, 35). Nur Spenden aus dem In- und Ausland versetzten die örtlichen Verbände finanziell in die Lage, in Verhandlungen und Arbeitskämpfen den nötigen Druck aufzubauen (Ullmann, 1977, 34 f.). Dabei machte die Vielzahl an örtlichen Tarifstreitigkeiten die Finanzierung von Streiks insgesamt sehr kostspielig. Reichstarifverträge wurden daher auch als Mittel zur Stabilisierung der Finanzkraft betrachtet (Steiger, 1998, 50). Des Weiteren erhofften sich die Gehilfenverbände von Reichstarifverträgen eine langfristige Absicherung des Lohnniveaus auch bei einem Konjunkturabschwung (Steiger, 1998, 50).

Auf der anderen Seite wuchs auch bei den Arbeitgebern das Interesse an einem reichsweiten Tarifvertrag. Ein maßvoller, reichseinheitlicher Tarifvertrag sollte örtliche Vorstöße der Buchdruckgehilfen unterbinden, die sich in ihren Forderungen immer an dem bis dato für sie günstigsten Tarifabschluss orientierten (Steiger, 1998, 50). Um diese Bestrebungen umsetzen zu können, gründete sich 1866 zunächst der Deutsche Buchdruckerverband als Organisation der Gesellen und drei Jahre später als Gegenmaßnahme ein nationaler Arbeitgeberverband, der Deutsche Buchdruckerverein (Steiger, 1998, 48). Der neue Dachverband der Arbeitgeber verzichtete erst einmal auf die Einführung sogenannter Schwarzer Listen und einseitiger Lohntarife. Stattdessen arbeitete er „auf den Abschluss möglichst allgemeiner Tarife unter Beiziehung der Gehilfen hin“ (Steiger, 1998, 48).

Auf dem Eisenacher Buchdruckertag im Jahr 1872 einigten sich die Arbeitgeber auf ein System zur Einführung eines Reichstarifvertrags (zu einzelnen Bestimmungen vgl. Blanke et al., 1975a, 61 f.). Ein Jahr später akzeptierten die Arbeitgeber auch eine nationale, paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzte Tarifkonferenz. Ergebnis dieser Tarifkonferenz war dann der erste paritätisch ausgehandelte Reichstarifvertrag. Neben materiellen Streitpunkten waren die Auseinandersetzungen vor allem von grundsätzlichen Erwägungen wie der Anerkennung einer Gewerkschaft als legitimer Verhandlungspartner geprägt. Der Reichstarifvertrag enthielt neben der Einführung einer von den Arbeitern geforderten neuen Berechnungsmethode von Akkordlöhnen (Alphabetrechnung) auch die Einführung des Zehnstudentags (Ull-



mann, 1977, 40; Steiger, 1998, 53). Des Weiteren enthielt der Tarifvertrag Bestimmungen zur tariflichen Friedenspflicht. Zwar mussten die Arbeiter nicht über die dreijährige Laufzeit des Vertrags, wohl aber für ein Jahr auf Arbeitsniederlegungen verzichten (Wischermann/Nieberding, 2004, 220).

Die Akzeptanz dieser Vereinbarung durch die Arbeitgeber gründete vor allem auf der ökonomischen Überlegenheit der Gehilfen durch einen höheren Organisationsgrad und auf sehr günstigen Arbeitsmarktbedingungen (Ullmann, 1977, 40). Allerdings unterlagen formal nur 25 Prozent der Druckereien dieser Vereinbarung (weiteren diente sie als Orientierungspunkt). Zudem fehlte es an rechtlicher Durchsetzbarkeit im Sinne einer Einklagbarkeit der Vereinbarung sowie an Binnendurchsetzung innerhalb des Unternehmervereins (Ullmann, 1977, 41). Daher kam es zu eigenmächtigen Abweichungen durch vereinzelte Arbeitgeber nach dem Wiener Börsenkrach vom Mai 1873 (Steiger, 1998, 54). Die sinkende Tarifbindung erschwerte nun zunehmend die Wettbewerbsfähigkeit der tarifgebundenen Unternehmen (Ullmann, 1977, 42). Dennoch hatte der Tarifvertrag Bestand und wurde 1876 und 1878 bestätigt (Steiger, 1998, 55).

In der Folge dieses „bemerkenswertesten“ (Steiger, 1998, 53) Erfolgs der Arbeiterbewegung im wilhelminischen Deutschland wurden die Gewerkschaften durch einen wirtschaftlichen Abschwung und durch das „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ (Sozialistengesetz) von 1878 geschwächt (Kittner, 2005, 264). Das Sozialistengesetz betrachtete Sozialdemokraten als Reichsfeinde und führte entsprechend auch zu Beschränkungen der gewerkschaftlichen Agitation. Bis 1886 waren tarifliche Aktivitäten nicht mehr möglich (Steiger, 1998, 55). Immerhin konnte sich der Deutsche Buchdruckerverband durch Reorganisation und Umbenennung in Unterstützungsverein Deutscher Buchdrucker sowie durch Standortverlagerung (von Leipzig nach Stuttgart) vor der Auflösung bewahren (Ullmann, 1977, 42).

Im Jahr 1885 trat der Unterstützungsverein erstmals wieder an die Arbeitgeber mit dem Vorschlag von Tarifverhandlungen heran (Ullmann, 1977, 43). In den 1886 geführten Tarifverhandlungen konnten die Arbeitnehmer zwar keine Arbeitszeitverkürzung, aber die seit 1848 geforderte „Lehrlingsskala“ durchsetzen. Diese sollte verhindern, dass der Lehrlingsanteil an der Beschäftigtenzahl fortwährend gesteigert wurde, um Lohnerhöhungen zu unterlaufen.

Dennoch waren vor allem die Gewerkschaftsmitglieder unzufrieden, da die „Gehilfen [...] auf nennenswerte Lohnerhöhungen und eine wesentliche Verkürzung der Arbeitszeit verzichten mußten“ (Ullmann, 1977, 45).

Nach dem Tarifabschluss kam es zu mehreren Vorstößen, den Reichstarifvertrag von 1886 zu revidieren. Die wachsende Unzufriedenheit der Arbeiter über ausbleibende Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen mündete 1891 in einem aus Sicht der Gewerkschaft erfolglosen Arbeitskampf, dem bis 1896 eine quasi-tariflose Phase folgte (Ullmann, 1977, 46 f.; Steiger, 1998, 57). Während dieser quasi-tariflosen Phase verschärften sich die sogenannte Schmutzkonzurrenz durch Lohnunterbietung und das Lehrlingsunwesen (die schrankenlose Annahme von Lehrlingen zur Senkung der Lohnkosten) in einem Ausmaß, das selbst von einigen Arbeitgebern negativ wahrgenommen wurde. Ein Unterbietungswettbewerb in Lohnkosten und Preisen ließ zumindest die Inhaber der Großbetriebe ein wachsendes Interesse an der „Nivellierung der Lohnkosten als Voraussetzung für eine Regulierung der Preiskonkurrenz“ (Ullmann, 1977, 49) mithilfe von Reichstarifverträgen entwickeln. Diesmal stand hinter dem unternehmerischen Interesse an Reichstarifverträgen nicht der lokale Wettbewerb, sondern der Wettbewerb zwischen Großbetrieben und Kleinbetrieben. Durch Reichstarifverträge erhofften sich die Großbetriebe einen Vorteil gegenüber den Kleindruckereien.

Daraufhin wurde im Jahr 1896 der Reichstarifvertrag in paritätischer Verhandlung unter Berücksichtigung der gewerkschaftlichen Interessen bezüglich Mindestarbeitsbedingungen und Lohnsteigerungen wiederbelebt (Ullmann, 1977, 48 f.). Ein moderates und aufeinander abgestimmtes Verhalten auf beiden Seiten stabilisierte in den darauffolgenden Jahren das System des Reichstarifvertrags. 1897 erkannten ihn 1.500 Druckereien und 18.000 Gehilfen an, 1901 bereits 3.300 Druckereien und 34.000 Gehilfen (Ullmann, 1977, 53).<sup>3</sup> Zur weiteren Stärkung der Organisationen wurde über das konsequente Vorgehen des Arbeitgeberverbands gegen tarifuntreue Mitgliedsunternehmen hinaus 1906 die Regelung vom „ausschließlichen Verbandsverkehr“ getroffen. Nach dieser Regelung mussten Gewerkschaftsmitglieder ausschließlich in tarifgebundenen Druckereien arbeiten und tarifgebundene Druckereien durften ausschließlich Gewerkschaftsmitglieder anstellen. Kurze Zeit später wurde ein sogenannter Preistarif mit genauen Kalkulationsvorschriften für verschiedene Drucker-

## Akzeptanz von Tarifverträgen im Buchdruckgewerbe 1897–1914 Tabelle 1

	Buchdruckereien insgesamt	Gehilfen insgesamt	Tarifierkennende Druckereien, in Prozent aller Druckereien	Tarifgebundene Gehilfen, in Prozent aller Gehilfen
1897	6.465	44.625	25,2	41,1
1903	7.812	51.981	54,4	75,9
1912	8.865	65.062	70,6	83,8
1914	9.890	77.849	85,3	94,0

Quelle: Ullmann, 1977, 215



arbeiten vereinbart, deren Einhaltung durch Tarifinstanzen kontrolliert werden sollte. Auf diese Weise entstand ein explizites tarifliches Preiskartell (Ullmann, 1977, 54 f.). Dabei ist anzumerken, dass die Bildung von Kartellen im Deutschen Reich nach einer Entscheidung des Reichsgerichts von 1897 zulässig war. Bis 1923 gab es kaum Einschränkungen privater wirtschaftlicher Machtbildung oder des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellungen (Mecke, 2013).

Die aufeinander abgestimmten Interessen und moderate Lohnanpassungen führten zu einer wachsenden Akzeptanz des Reichstarifvertrags (Tabelle 1). Während 1897 ein Viertel der Druckereien einen Tarifvertrag anerkannte, in denen 41,1 Prozent aller Buchdruckgehilfen arbeiteten, unterzogen sich 1914 insgesamt 85,3 Prozent aller Druckereien einer Tarifbindung. Dadurch wurden 94 Prozent aller Gehilfen nach Tarifvertrag bezahlt (Ullmann, 1977, 215).

Durch diesen Erfolg, der auch mit sehr geringen Streikzahlen einherging, übernahm der Reichstarifvertrag der Buchdrucker eine Anschauungs- und Vorbildfunktion für andere Branchen (Ullmann, 1977, 57 ff.). Allerdings fungierte er nicht als Katalysator. In den 1870er Jahren wurden lediglich vereinzelt Tarifverträge eingeführt, die zudem lokal begrenzt waren, zum Beispiel im Steinmetzgewerbe (1872 in Berlin, 1873 in Hamburg und Leipzig), bei den Ofensetzern und Ofenformern (1872 in Hamburg, 1874 in München) oder bei den Solinger Messerschleifern und Tafelmessermachern (1872 und 1873) (Ullmann, 1977, 76). Zum einen sperrten sich die Arbeitgeber gegen den Abschluss von Tarifverträgen, zum anderen standen auch viele Gewerkschaften dem Tarifvertrag ablehnend gegenüber, da er dem Gedanken des Klassenkampfes widersprach (Steiger, 1998, 61).<sup>4</sup> Hinzu kam die Beschränkung gewerkschaftlicher Aktivitäten infolge des Sozialistengesetzes.

### 1.3 Maler- und Maurergewerbe

Als sich nach dem Verbot der meisten zentralen Gewerkschaftsverbände infolge des bis 1890 gültigen Sozialistengesetzes ab Mitte der 1880er Jahre eine Reihe örtlicher Arbeiterorganisationen neu konstituierte, gelang es weiteren Berufen, Tarifabschlüsse durchzusetzen (Ullmann, 1977, 77). Bis 1890 entstanden trotz des Sozialistengesetzes 64 neue Tarifverträge in 17 Branchen an 38 Orten, vor allem in größeren Städten (Steiger, 1998, 62). Dabei kam neben dem Buchdruckgewerbe auch Berufsgruppen des Baugewerbes eine Art Vorreiterrolle bei der Entstehung von Flächentarifverträgen (Bezirks- und Reichstarifverträge) zu. In der gesamten Bauwirtschaft waren 1890 lediglich 26 und 1897 gerade einmal 55 lokale Tarifverträge in Kraft. Bis 1905 – dem ersten Jahr der amtlichen Erfassung des Tarifwesens – stieg die Zahl dann auf 606 lokale und regionale Verträge, die sich auf 17.930 Betriebe und 227.301 Beschäftigte bezogen (Ullmann, 1977, 81, 221).

Innerhalb des Baugewerbes waren die Maurer und die Maler die beiden Berufsgruppen mit der höchsten Zahl tarifgebundener Arbeiter. In der Maurerbranche entstanden (wie im Baugewerbe insgesamt) bis 1897/98 nur vereinzelte örtliche Tarifverträge (Ullmann, 1977, 82). Das lag vor allem daran, dass die bis dato größte Berufsgewerkschaft der Maurer, die „Freie Vereinigung der Maurer“, ideologische Vorbehalte gegenüber Tarifverträgen (Verstoß gegen das Klassenkampfprinzip) hatte. Dieser Vorbehalt änderte sich mit dem wachsenden Einfluss des konkurrierenden „Zentralverbands der Maurer“, der eine pragmatisch-reformerische Linie vertrat und bis 1899 mit mehr als 80.000 Mitgliedern zur weitaus stärksten Branchenorganisation herangereift war. Er beschloss im März 1899, Tarifverträge durchzusetzen, um materielle Verbesserungen vertraglich abzusichern und weiterhin ein gleichberechtigtes Mitspracherecht der Maurer durchzusetzen (Ullmann, 1977, 82).

Der Anfang 1899 gegründete Dachverband der Arbeitgeber, der „Deutsche Arbeitgeberbund für das Baugewerbe“, stand dem Ansinnen des Zentralverbands der Maurer skeptisch gegenüber. Obwohl einige lokale Mitgliedsverbände wie der große „Verband der Baugeschäfte Berlins“ eine Anerkennung der Gewerkschaften und den Abschluss von Tarifverträgen befürworteten, lehnte der Vorstand eine Kooperation mit den Gewerkschaften ab. Bis 1905 setzte sich in den lokalen Arbeitgeberverbänden mehrheitlich eine positive Einstel-

lung gegenüber Tarifverträgen durch. Das hatte zum einen mit dem wachsenden Organisationsgrad der Maurer zu tun. Zum anderen schrieben die Arbeitgeber dem Abschluss von Tarifverträgen zunehmend auch wirtschaftliche Vorteile zu. Der Tarifvertrag bot Schutz vor Streiks und führte dadurch zu einer Vermeidung von Konventionalstrafen durch streikbedingte Verzögerungen. Zudem garantierte er eine Kalkulationssicherheit für Bauaufträge und erlaubte eine einheitliche Preisgestaltung (Ullmann, 1977, 83). Anders als beim Buchdruckgewerbe war aber die Kontrolle des Wettbewerbs durch eine einheitliche Preisgestaltung kein entscheidender Grund, Tarifverträgen positiv gegenüberzustehen, da die Bauwirtschaft aufgrund ihrer lokalen Ausrichtung einem geringeren Preiswettbewerb ausgesetzt war (Ullmann, 1977, 84).

Obwohl der Deutsche Arbeitgeberbund für das Baugewerbe bis Anfang 1907 bei seiner Ablehnung blieb, schlossen die lokalen Arbeitgeberverbände Tarifverträge ab. Dabei dominierte der örtliche Geltungsbereich. Eine großräumigere Gestaltung der Tarifverträge lehnten auch die Gewerkschaften aufgrund der Unterschiede in den örtlichen Arbeitsbedingungen zunächst ab. Dies änderte sich aber ab 1905. Ab diesem Zeitpunkt wollte der Zentralverband der Maurer mit zentralen Vorgaben zur tariflichen Arbeitszeit (maximal zehn Stunden am Tag) oder zur Laufzeit von Tarifverträgen (zwei bis drei Jahre) verhindern, dass einzelne Ortsgruppen unter Missachtung taktischer Überlegungen unkontrollierte Tarifverträge abschließen. Ein zentraler Tarifabschluss für das gesamte Reichsgebiet wurde jedoch nicht angestrebt (Ullmann, 1977, 85). Immerhin gab es 1906 aber drei größere Bezirkstarifverträge (im Maingau, in Rheinland-Westfalen und in Oberschlesien).

Anfang 1907 änderte dann auch der Dachverband der Arbeitgeber seinen Kurs, dies allerdings mit einer anderen Zielsetzung. Der Deutsche Arbeitgeberbund wollte durch eine zentrale Koordinierung die Ausbreitung des Tarifvertrags abbremsen und den Gewerkschaften entschlossener (etwa über allgemeine Aussperrungsregelungen) entgegentreten (Ullmann, 1977, 86). Deswegen wurden die Ortsgruppen verpflichtet, bei allen 1908 abzuschließenden Verträgen die Vertragsdauer auf den 31. Oktober 1910 zu datieren. Außerdem sollten sie für jeden Tarifvertrag die Zustimmung des Dachverbands einholen. Mithilfe eines Mustervertrags (eines sogenannten Normalvertragsentwurfs) sollten bestehende Arbeitsbedingungen einseitig zuungunsten der Arbeiter abgeän-

dert werden. Überstunden, Nacht-, Feiertags- und Sonntagsarbeit sollten auf Verlangen des Arbeitgebers zu leisten sein, die Akkordlohnsetzung der freien Vereinbarung unterliegen oder nur „Tüchtige“ Anspruch auf Tariflohn haben.

Tatsächlich kündigten die Bauunternehmer Ende November 1907 die Tarifverträge, um sie einheitlich nach dem Mustervertrag des Dachverbands neu abzuschließen. Eine Einigung kam zunächst nicht zustande, da die Gewerkschaften die Bedingungen der Unternehmer ablehnten. Angesichts eines drohenden Arbeitskamps rauften sich beide Seiten aber dann doch zusammen. Dabei verzichteten die Gewerkschaften auf eine Arbeitszeitverkürzung, die Arbeitgeber unter anderem auf die Lohndifferenzierung nach „Tüchtigen“ und „Untüchtigen“ und auf ihre Befugnis, Überstunden beliebig anordnen zu können. Durchgesetzt wurde die einheitliche Vertragslaufzeit für alle nach dem Mustervertrag abgeschlossenen lokalen und regionalen Tarifverträge (Ullmann, 1977, 87). In der Folgezeit wurden immerhin 50 Prozent der Tarifverträge unter Maßgabe des Mustervertrags abgeschlossen. Der Kompromiss führte allerdings zu Unzufriedenheit auf beiden Seiten. Noch vor Ende der Vertragslaufzeit kam es daher zu Spannungen, Aussperrungen und Streiks. Da die Unternehmenssolidarität brüchig und ein Zuliefererboykott erfolglos war,<sup>5</sup> ließen sich die Arbeitgeber auf eine teilweise Rückverlagerung der Verhandlungen auf die lokale Ebene ein. Dabei wurden strittige Fragen, wie die Vergütung von Akkordarbeit, wieder auf die lokale Ebene übertragen (Ullmann, 1977, 87 ff.).

Im Vergleich zu den Buchdruckern setzten sich die Tarifverträge der Maurer unter anderen Bedingungen durch. Bei den Maurern war das Klassenkampfprinzip stark verankert. Aus Sicht vieler Arbeiter waren Klassenkampf und Tarifverhandlungen nicht miteinander vereinbar. Auf Unternehmerseite dominierte analog dazu ein „Herrenstandpunkt“ (Ullmann, 1977, 90). Tarifverträge wurden aufgrund eines Herrschaftsgedankens abgelehnt, obwohl sie ökonomische Vorteile hatten (beispielsweise die Vermeidung von Streiks und daraus drohender Konventionalstrafen). Nachdem beide Seiten aber mehr und mehr die Vorteile von Tarifverträgen erkannt hatten, einigten sie sich auf ein regionales System von Tarifverträgen. Bis 1912 entstand in der Maurerbranche und im übrigen Baugewerbe ein „dezentral aufgebaute[s], aber zentral gelenkte[s] Tarifvertragssystem“ mit einheitlicher Laufzeit, welches um die 2.000 lokale und regionale Tarifverträge umfasste (Ullmann, 1977, 91). Zeit-

gleich bildete sich im Baugewerbe eine der ersten Gewerkschaften, die verschiedene Berufsgruppen organisierte. Maurer und Hilfsarbeiter schlossen sich in einem Berufsverband zusammen (Ullmann, 1977, 92). Den zentralen Tarifbewegungen der Maurer schlossen sich Anfang des 20. Jahrhunderts auch weitere Berufsgruppen des Baugewerbes an, namentlich die Zimmerer, Iso-lierer und Stuckateure (Ullmann, 1977, 93 ff.).

Die Tarifverhandlungen der Maler entwickelten sich analog zu denen der Maurer, wenn auch langsamer und mit einem noch stärkeren Fokus auf lokale Tarifverträge. Im Malergewerbe wurde 1884 eine zentrale Berufsgewerkschaft, die „Vereinigung der Maler, Lackierer, Anstreicher und verwandter Berufsgenossen Deutschlands“, gegründet. Bis 1890 schloss dieser Verband in fünf größeren Städten Tarifverträge sowohl für gelernte als auch für ungelernte Arbeiter ab. Bis lange nach der Jahrhundertwende gab es in der Malerbranche ausschließlich solche lokal begrenzten Tarifverträge. Erst 1906 wurde in Berlin der erste größere Bezirkstarifvertrag vereinbart. Dennoch waren bis 1907 für über 73 Prozent aller Maler Tarifverträge abgeschlossen (Ullmann, 1997, 94).

Ab diesem Zeitpunkt wuchs auf Gewerkschafts- und auf Arbeitgeberseite das Interesse an einheitlichen Tarifabschlüssen. Ein Jahr später einigten sich die Parteien auf eine Art reichsweiten Tarifvertrag (ein sogenannter Normal-Tarifvertrag), der als Muster für lokale Tarifverträge gedacht war und zunächst probeweise in Süddeutschland in Kraft gesetzt wurde. Außerdem wurde eine einheitliche Kündigungsfrist für alle bestehenden Orts- und Bezirkstarifverträge vereinbart, die dann (wie im Fall der Maurer) nach einem bis dahin auszuhandelnden Rahmen-Reichstarifvertrag neu abgeschlossen werden sollten (Ullmann, 1977, 95). Dies wurde Anfang 1910 auch umgesetzt. Konkret wurde vereinbart, dass der reichsweite Mustertarifvertrag die Lohnhöhe und die Arbeitszeit fixierte. Die lokalen Vereinbarungen regelten eher nebensächliche Bereiche wie Arbeitspausen, den Lohnauszahlungstermin oder die Bestimmung der bezahlten Feiertage. Damit war der Zentralisierungsgrad sogar höher als bei den Maurern. Zudem gab es reichsweite Klauseln, die der Vermeidung von Schmutzkonzurrenz dienten (Ullmann, 1977, 95).

## 1.4 Verbreitung der Tarifverträge bis 1914

Auch in anderen Wirtschaftszweigen gewannen Tarifverträge bis 1914 zunehmend an Gewicht. Neben dem Baugewerbe setzte vor allem in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie, in der Holzindustrie, im Verkehrsgewerbe und in der Metallindustrie zwischen 1904 und 1911 eine rapide Ausbreitung von Tarifverträgen ein. Hingegen gab es bis 1914 in der Hüttenindustrie und im Bergbau keinen einzigen Tarifvertrag, auch in der Textilindustrie oder in der chemischen Industrie spielten Tarifverträge kaum eine Rolle. Für Angestellte blieben Tarifverträge vor dem Ersten Weltkrieg ebenfalls die Ausnahme. Tabelle 2 zeigt, dass im Jahr 1905 insgesamt knapp 482.000 Arbeiter nach Tarifverträgen entlohnt wurden. Davon entfielen allein 227.000 auf das Baugewerbe und 50.000 auf das Druckwesen (Ullmann, 1977, 221). Ende 1914 betrug die Zahl der nach Tarifvertrag bezahlten Arbeitnehmer rund 1,4 Millionen.

Damit waren 16,5 Prozent aller Arbeiter tarifgebunden, verglichen mit 10,1 Prozent im Jahr 1907 (Abbildung 1).<sup>6</sup> Im Umkehrschluss bedeutet dies: Für fast 84 Prozent aller Arbeiter galten keine kollektiven, sondern individuelle Arbeitsverträge. Hinter dieser Durchschnittszahl verbirgt sich allerdings eine beträchtliche sektorale Streuung: Während im polygrafischen Gewerbe im Jahr 1914 insgesamt 53 Prozent und im Baugewerbe 47 Prozent der Arbeiter tarifgebunden waren, waren es in der Textilindustrie 1,3 Prozent und in der (in Abbildung 1 nicht dargestellten) Hütten- und Bergbauindustrie 0 Prozent.

### Verbreitung von Tarifverträgen 1905–1914

Tabelle 2

	Tarifverträge (TV)	Betriebe mit TV	Beschäftigte mit TV
1905	1.585	46.272	481.910
1906	3.564	97.410	817.445
1907	5.324	111.050	974.564
1908	5.671	120.401	1.026.435
1909	6.578	137.213	1.107.478
1910	8.293	173.727	1.361.086
1911	10.520	183.232	1.552.827
1912	10.739	159.930	1.574.285
1913	10.885	143.088	1.398.597
1914	10.840	143.650	1.395.723

1905: Jahresmitte; 1906: Die Angabe bezieht sich auf den 1. Januar 1907; ab 1907: jeweils Jahresende.

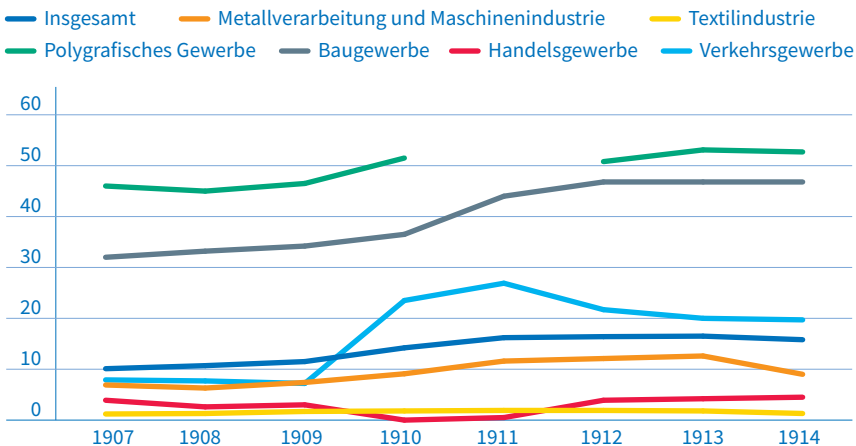
Quelle: Ullmann, 1977, 221 ff.



## Tarifbindung 1907–1914

Abbildung 1

Tarifvertraglich gebundene Arbeitnehmer, in Prozent aller Arbeitnehmer bzw. der Arbeitnehmer der jeweiligen Branche



Polygrafisches Gewerbe 1911: keine Angabe.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/282374>

Quelle: Ullmann, 1977, 228



Eine weitere Ausbreitung von Tarifverträgen scheiterte vor allem am relativ schwachen Organisationsgrad von Gewerkschaften, die im Jahr 1913 insgesamt 3,3 Millionen Mitglieder hatten, was einem Organisationsgrad von knapp 28 Prozent entsprach (Ullmann, 1977, 97 f.). Insgesamt wurde die Tarifbewegung in der Gesamtwirtschaft primär von Kleinbetrieben mit maximal fünf Beschäftigten getragen. Im Jahr 1913 entfielen nur 11,2 Prozent aller Tarifverträge auf Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten und gerade mal 5 Prozent auf Großbetriebe mit mehr als 100 Beschäftigten (Ullmann, 1977, 98). Die meisten großbetrieblichen Tarifverträge bezogen sich auf die Metallindustrie. Der größte einzelbetriebliche Tarifvertrag in der „Elektrotechnischen Fabrik Robert Bosch“ in Stuttgart erfasste 1912 insgesamt 4.730 Arbeiter (Ullmann, 1977, 98 f.).

Betrachtet man die Struktur der Tarifverträge, zeigen die amtlichen Statistiken, dass bis 1914 trotz der Tendenz zur Ausweitung des regionalen Geltungsbereichs die Firmentarifverträge eindeutig dominierten (Ullmann, 1977, 101). Dabei handelte es sich um „Betriebsverträge, und zwar um Verträge für gewöhnlich kleine Betriebe der Verbrauchsgüterindustrie“ (Hentschel, 1983, 52).

	Firmentarifvertrag		Ortstarifvertrag		Bezirkstarifvertrag		Reichstarifvertrag	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
1908	55,0	17,3	23,4	20,8	19,5	61,5	0,0	0,0
1910	59,8	16,6	15,4	15,8	24,7	67,5	0,1	0,1
1912	72,7	26,6	12,9	18,0	14,3	50,2	0,1	5,2
1914	74,8	28,0	12,2	17,3	12,9	49,2	0,1	5,5

Die Angaben für 1908 und 1910 beziehen sich allein auf die in den einzelnen Jahren in Kraft getretenen Tarifverträge, die Angaben für 1912 und 1914 auf alle zum Jahresende bestehenden Tarifverträge.

(1): In Prozent aller Tarifverträge; Differenzen zu 100 Prozent durch Tarifverträge, die sich nicht eindeutig zuordnen lassen.

(2): Anteil der durch diese Tarifvertragsform tarifgebundenen Arbeiter, in Prozent aller tarifgebundenen Arbeiter.

Quelle: Ullmann, 1977, 231



1908 repräsentierten Firmentarifverträge 55 Prozent aller Tarifverträge, 1914 sogar 74,8 Prozent (Tabelle 3). Allerdings erfassten diese Tarifverträge nur 17,3 (1908) und 28 Prozent (1914) aller tarifgebundenen Arbeiter. Die meisten Arbeiter waren über Bezirkstarifverträge tarifgebunden. Bezirkstarifverträge machten 1914 nur 12,9 Prozent aller Tarifverträge aus, erfassten aber fast jeden zweiten Arbeiter. Zwei Drittel aller Arbeiter waren entweder über einen Orts- oder über einen Bezirkstarifvertrag tarifgebunden. Reichsweite Tarifverträge hatten nur einen Anteil von 0,1 Prozent aller Tarifverträge (insgesamt elf bekannte Reichstarifverträge). Diese Tarifverträge erfassten allerdings über 5 Prozent aller tarifgebundenen Arbeiter (Ullmann, 1977, 100 f.).

## 2 Stinnes-Legien-Abkommen und Tarifvertragsordnung

### 2.1 Tarifverträge während des Ersten Weltkriegs

#### 2.1.1 Burgfrieden

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs 1914 kam es zu einer Kooperation zwischen den politischen und gesellschaftlichen Lagern im Kaiserreich. Im sogenannten Burgfrieden wurden Auseinandersetzungen zwischen politischen Parteien unter Einbezug der Sozialdemokraten und Gewerkschaften für die Kriegsdauer ausgesetzt. Dabei wurden Gewerkschaften als Gesprächspartner

mit dem Ziel der Sicherstellung der „heimischen Arbeiterfront“ akzeptiert (Steiger, 1998, 90). Diese neue Akzeptanz seitens der Regierung und auch patriotische Beweggründe veranlassten die Gewerkschaften zur Einstellung eines Großteils ihrer Streikaktivitäten. Dieser Schritt ist bemerkenswert, da die Arbeitslosigkeit zwischen Juli 1914 und April 1915 durch „kriegsbedingte Umstrukturierungsprozesse“ signifikant – teilweise auf bis zu 23 Prozent – stieg (Steiger, 1998, 91).

Die Gewerkschaften erhofften sich als Gegenleistung für ihre Kriegsloyalität sozialreformerische Zugeständnisse (Schönhoven, 2003, 47). Zur Koordination der Interessen der Arbeitsmarktparteien wurden zudem in den Branchen mit vorhandenen Tarifverträgen Kriegsarbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern eingerichtet. Die Arbeitgeber maßten diesen Kriegsarbeitsgemeinschaften den Zweck zu, die Wettbewerbsbedingungen (Vermeidung von Lohnunterbietung durch Tarifabweichungen) auch in der Kriegszeit zu stabilisieren (Steiger, 1998, 91). Infolgedessen wurden bestehende Tarifabmachungen durch die Arbeitgeber strikt beachtet und eingehalten, sogar in den Branchen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit.<sup>7</sup> Das kooperative Arbeitgeberverhalten wurde nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen und dem Ziel einer Vermeidung von sozialen Unruhen ausgelöst, sondern folgte – wie bei den Gewerkschaften – auch aus patriotischen Gründen (Steiger, 1998, 92). Die Einrichtung einer zentralen Arbeitsgemeinschaft wurde allerdings von den Arbeitgebern abgelehnt. Insgesamt wurde durch die Kriegsarbeitsgemeinschaften und die damit verbundene Einhaltung der Tarifverträge ein Sinken des Lohnniveaus in der ersten Zeit des Krieges verhindert. Real betrachtet gingen die Löhne allerdings zurück. Der Großhandelspreisindex stieg bis zum Kriegsende um 135 Prozent (Bry, 1960, 208). Das war deutlich mehr, als die Stundenlöhne zugelegt hatten. Bei Eisenbahnarbeitern, Druckern, Setzern und Beschäftigten im Bergbau ergaben sich Reallohnverluste zwischen 17 und 46 Prozent (Bry, 1960, 209).

Die Militärbehörden betrachteten den Tarifvertrag als Instrument der sozialen und gesellschaftlichen Disziplinierung in Kriegszeiten und unterstützten daher aktiv den Abschluss und die Einhaltung von Tarifverträgen, auch zur Vermeidung von streikbedingter Demoralisierung der Armee sowie von Produktionsausfällen (Steiger, 1998, 95 f.). Ein Blick auf die Daten zeigt zwar, dass die Anzahl

der Betriebe mit Tarifverträgen bis 1916 deutlich abnahm und sich die Anzahl der Beschäftigten, die nach Tarifvertrag bezahlt wurden, fast halbierte (vgl. Tabelle 4, Kapitel 2.4). Bis Ende 1918 hatte sich diese Entwicklung aber zum großen Teil wieder umgekehrt. Ende 1913 lag die Anzahl der Beschäftigten mit Tarifvertrag bei fast 1,4 Millionen, Ende 1918 bei gut 1,1 Millionen. Insgesamt konnte sich das Tarifwesen über die Zeit des Ersten Weltkriegs hinweg behaupten. Während die bekannten Branchen Buchdruck, Bau, Holzverarbeitung etc. weiterhin tariftreu blieben, schlossen die chemische Industrie, die Schwerindustrie oder die Textilindustrie auch in Kriegszeiten keine Tarifverträge ab. Dass die Anzahl der tarifgebundenen Beschäftigten 1916 bis auf 740.000 zurückging, lag primär an dem Einzug von Arbeitern als Soldaten und der Abwanderung von tarifgebundenen Arbeitern in die tariflose Schwerindustrie (zum Zweck der Ankurbelung der Rüstungsindustrie).

### 2.1.2 Rechtliche Anerkennung der Gewerkschaften

Im Juni 1916 wurde gesetzlich klargestellt, dass es sich bei Gewerkschaften nicht um politische Vereine handelt und Streiks daher nicht mehr als verbotene politische Kundgebungen zu interpretieren waren (Kittner, 2009, 10). Dadurch wurde das Koalitionsrecht der Gewerkschaften gestärkt. Im Dezember 1916 wurden die Gewerkschaften mit dem „Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst“ (Hilfsdienstgesetz) als Interessenvertreter der Arbeitnehmer anerkannt (Steiger, 1998, 102; Schneider, 2000, 130; Kittner, 2005, 385 ff.). Dieses Gesetz war „die arbeitsmarktpolitische Ergänzung“ des sogenannten Hindenburg-Programms vom August 1916, das eine Ausweitung der Rüstungsproduktion vorsah (Hentschel, 1983, 58). Das Hilfsdienstgesetz verfolgte den Zweck einer Mobilisierung von Arbeitskräften für die Rüstungsindustrie und für kriegswichtige Betriebe. Sofern sie nicht in der Armee dienten oder im agrar- oder forstwirtschaftlichen Bereich tätig waren, hatten alle deutschen Männer im Alter von 17 bis 60 Jahren die Pflicht, in kriegswichtigen Betrieben zu arbeiten. Grundsätzlich war die Wahl des Arbeitsplatzes frei. Ein Wechsel sollte jedoch nur noch mit Genehmigung des Arbeitgebers durch einen Abkehrschein möglich sein (Hentschel, 1983, 59). Faktisch hob das Gesetz also die freie Wahl des Arbeitsplatzes auf.

Da der Dritten Obersten Heeresleitung klar war, dass das Gesetz einer möglichst breiten Zustimmung bedurfte, mussten auch die Gewerkschaften dafür gewon-

nen werden (Schneider, 2000, 129). Dies wurde erreicht, indem das Gesetz auch die Bildung von Arbeiterausschüssen vorsah. Außerdem waren in jedem Wehrbezirk Ausschüsse zur Schlichtung innerbetrieblicher Streitigkeiten über die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu bilden (Hentschel, 1983, 60). Diese Schlichtungskommissionen sollten unter dem Vorsitz eines Offiziers paritätisch mit Arbeitern und Arbeitgebern besetzt sein. Das Recht, ihre Mitglieder zu benennen, stand den Gewerkschaften und den Unternehmensverbänden zu. Die Bildung von Arbeiterausschüssen und paritätischen Schlichtungskommissionen stellte die von den Gewerkschaften „lang ersehnte Anerkennung als rechtmäßige Vertretung der Arbeitnehmerschaft dar“ (Schneider, 2000, 130). Im Rahmen dieser Institutionen machten die Arbeitgeber zwar weitere positive Erfahrungen bei der Kooperation mit den Arbeitnehmern, allerdings stand ein großer Teil der Arbeitgeber dem Tarifvertrag weiterhin ablehnend gegenüber. Dennoch zwangen die Anforderungen der Kriegswirtschaft auch „die extremsten Gegner der Gewerkschaften“ dazu, in Kontakt mit Gewerkschaftsfunktionären zu treten (Feldman, 1984, 109).

Im Mai 1918 wurde eine Bestimmung der Gewerbeordnung (§ 153) abgeschafft, die eine Bestrafung der Koalitionsbetätigung vorsah, soweit sie mit unerlaubten Mitteln wie Drohungen verbunden war (Kittner, 2009, 9 f.). Arbeitsrechtlich blieb der Tarifvertrag allerdings auch während des Ersten Weltkriegs ohne rechtliche Grundlage. Die Rechtsprechung verbesserte zwar sukzessive die Stellung des Tarifvertrags, indem sie beispielsweise die Rechtsfähigkeit der Tarifgemeinschaft im Buchdruckgewerbe im Jahr 1917 feststellte. Der Tarifvertrag war aber nicht unabdingbar, er hatte also keinen automatischen Vorrang gegenüber Einzelarbeitsverträgen (Steiger, 1998, 100 f.).

### 2.1.3 Kriegswirtschaft

Während die Stellung der Gewerkschaften gestärkt wurde, griffen die Militärbehörden im Zuge der Kriegswirtschaft zunehmend in die wirtschaftliche Freiheit der Unternehmer ein. Das Vorkriegsunternehmertum war überaus heterogen, aber durch das gemeinsame Ziel geeint, „frei von staatlichen Vorschriften zu bleiben und auf Selbstverwaltung zu bestehen“ (Feldman, 1984, 103). Der Erste Weltkrieg veränderte das Verhältnis von Wirtschaft und Staat grundlegend. So wurde die Autonomie der Unternehmen durch die Regulierung

von Rohstoffzuteilung und Produktion ebenso beschränkt wie durch die staatliche Überwachung der Zuteilung von Arbeitskräften und der Güterverteilung. Grundsätzlich wurde die Kriegswirtschaft auf dem Prinzip der Selbstverwaltung aufgebaut. So kontrollierten Kriegsgesellschaften, die von Wirtschaftsvertretern geleitet wurden, die Verteilung der Rohstoffe. Dennoch lehnte ein Großteil der deutschen Unternehmer die für eine Kriegswirtschaft typische Mischung von Regierungskontrolle und wirtschaftlicher Selbstverwaltung ab und verlangte eine deutliche Abnahme der staatlichen Vorschriften (Feldman, 1984, 104).

Entsprechend kam es im Zuge des Ersten Weltkriegs immer wieder zu Spannungen zwischen Wirtschaft und Regierung. In der zweiten Hälfte des Krieges gründeten sich daher Industrieverbände, um die Interessen der Wirtschaft gegenüber der Politik besser durchsetzen zu können (Feldman, 1984, 104). Innerhalb der Wirtschaft verschärften sich indes die Spannungen zwischen der Schwerindustrie und dem Verarbeitenden Gewerbe (Feldman/Steinisch, 1985, 18 ff.). Das gemeinsame Bedürfnis der Wirtschaft, den Eingriffen des Staates Widerstand zu leisten, und die Angst vor einer Planwirtschaft führten im weiteren Kriegsverlauf aber dazu, dass die unterschiedlichen Industriezweige, namentlich das Verarbeitende Gewerbe und die Schwerindustrie, ihre divergierenden Interessen beiseiteließen.

Wie bereits erwähnt, zwang die Kriegswirtschaft die Unternehmer dazu, mit den Gewerkschaften zusammenzuarbeiten (Feldman, 1984, 109). Dies wurde dadurch erleichtert, dass nicht nur in Fragen einer angemessenen Lebensmittelversorgung für die Arbeiter eine Interessenkongruenz mit den Gewerkschaften bestand, sondern auch in Lohn- und Preisfragen. Die Arbeitgeber konnten auch kaum von der Hand weisen, dass die Gewerkschaftsführer von ihren Arbeitern „patriotisches und diszipliniertes“ Verhalten forderten.

## 2.2 Stinnes-Legien-Abkommen

### 2.2.1 Motive der Arbeitgeber

Bereits im August und im Oktober 1917 suchten die Arbeitgeber eine Verständigung mit den Gewerkschaften über die Gestaltung der politischen und sozialen Verhältnisse im Deutschen Reich. Hintergrund war, dass es weniger die

Arbeiterbewegung als der Staat war, der die freiheitliche Wirtschaftsordnung gefährdete (Hentschel, 1983, 63; Feldman/Steinisch, 1985, 21).<sup>8</sup> Als absehbar wurde, dass der Erste Weltkrieg bald enden würde, intensivierten die Arbeitgeber die Kontakte. Im Sommer 1918 begannen erste formale Treffen, die sich im Oktober 1918 verstetigten (Feldman/Steinisch, 1973, 48). Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen innerhalb der Unternehmerschaft (Konzerne versus Mittelstand, Schwerindustrie versus Verarbeitendes Gewerbe) und zwischen den Regionen fanden zunächst getrennte Verhandlungen für das Ruhrgebiet und für Berlin statt. Die Berliner Unternehmer verfolgten schon länger ein kooperatives Verhältnis zu Gewerkschaften, während die Unternehmer im Ruhrgebiet – hier dominierte die Schwerindustrie – dem Tarifvertrag lange Zeit ablehnend gegenüberstanden (Feldman/Steinisch, 1973, 46 f.). Dementsprechend verliefen die Gespräche auch sehr unterschiedlich. Während sie in Berlin eher politisch geprägt waren und es vor allem um Zugeständnisse an die andere Seite ging (zum Beispiel um die Einführung des von den Gewerkschaften geforderten Achtstundentags), waren die Verhandlungen im Ruhrgebiet eher pragmatisch und auf die Beseitigung konkreter Missstände hin ausgerichtet (Feldman/Steinisch, 1973, 47). Grundsätzlich ging es aber in beiden Gesprächsrunden um die künftigen Beziehungen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern und um die Zusammenarbeit bei der Demobilmachung (Feldman, 1984, 118).

Ab Ende Oktober 1918 bündelten die Arbeitgeber dann ihre Verhandlungsanstrengungen. Angetrieben wurden sie durch zwei zentrale Motive: weniger Staat und Sicherung des Privateigentums. Sie befürchteten, dass der Staat mit den zu erwartenden „chaotischen Zuständen“ nach einem militärischen Zusammenbruch nicht fertigwerde. Bei der Frage der Nachkriegsordnung stand klar die Angst vor einer „Bolschewisierung“ Deutschlands im Vordergrund (Steiger, 1998, 109). „Anarchie, Bolschewismus, Spartakusherrschaft und Chaos“ (Feldman, 1984, 121) sollten ebenso verhindert werden wie die Überführung von Produktionsmitteln in den Gemeinschaftsbesitz, also Enteignungen (Steiger, 1998, 111). Das verlangte aber eine Stärkung derjenigen Gewerkschaften und Gewerkschaftsfunktionäre, die eine mäßigende Wirkung ausübten (Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, 1918b, 102). Dies resultierte vor allem aus der Angst vor der Einflussnahme der marxistischen Spartakusgruppe, welche die gemäßigten Gewerkschaften ebenso wie die Arbeitgeber hegten.

Unabhängig von der Frage, wie stark der Staat in das Wirtschaftsleben eingreifen sollte, bestand unter den Arbeitgebern eine große Verunsicherung darüber, ob die Regierung überhaupt in der Lage wäre, mit den „chaotischen Zuständen nach dem militärischen Zusammenbruch fertigzuwerden“ (Steiger, 1998, 109). Besonders skeptisch waren die Unternehmer in ihrer Einschätzung, ob die Demobilisierung seitens der Regierung geordnet und ohne bürokratische Eingriffe verlaufen könnte (Feldman, 1984, 111). Die Arbeitgeber hofften, bürokratische Hindernisse und staatliche Einflussnahme auf die Wirtschaft im Rahmen der Demobilisierung eher verhindern zu können, wenn sie die Unterstützung der Gewerkschaften hätten (Feldman/Steinisch, 1973, 62 f.). Die Gewerkschaften wiederum hatten im Laufe des Krieges an Macht gewonnen (nicht zuletzt infolge ihrer Anerkennung durch den Staat im Rahmen des vaterländischen Hilfsdienstgesetzes). Da sie sich während des Krieges zudem als kooperativ erwiesen hatten, schien die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften aus Arbeitgebersicht ohnehin ratsam.

Konkret erhofften sich die Arbeitgeber von einer solchen Zusammenarbeit eine Allianz gegen die Bürokratisierung der Wirtschaft, für die Unterstützung wirtschaftseigener Interessen, industrielle Selbstbestimmung und die Abschaffung von Kriegsbestimmungen („Zwangswirtschaft“), die sich beispielsweise durch Export- und Importbeschränkungen oder Preisobergrenzen kennzeichneten (Feldman/Steinisch, 1973, 45).<sup>9</sup> Den Unternehmern ging es aber auch um eine bessere Zusammenarbeit bei der Lebensmittelversorgung der Arbeiterschaft (nach dem Zusammenbruch der Reichsernährungswirtschaft) oder um die Wiedergewinnung verloren gegangener Absatzmärkte (Feldman, 1984, 118). Zudem befürchteten die Arbeitgeber einen Arbeitskräftemangel kurz nach dem Kriegsende, da zurückkehrende Arbeiter primär in der Landwirtschaft eingesetzt würden und die Versorgung der Wirtschaft mit Arbeitern bei einer Wiederbelebung der Wirtschaft nicht gewährleistet sein würde (Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, 1918b, 94).

Letztlich verfolgten die Unternehmen nach Kriegsende ein Doppelziel. Sie wollten die bürokratischen Eingriffe zurückschrauben, gleichzeitig aber auch die Macht der Gewerkschaften beschränken, um Lohnsteigerungen zu vermeiden, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie gefährdeten. Damit sah sich die deutsche Wirtschaft mit dem Problem kon-



frontiert, „einerseits eine starke Regierung zu finden, die der wachsenden Macht der Arbeiterschaft Einhalt gebieten konnte, gleichzeitig aber auch zurückhaltend genug war und der Wirtschaft freien Lauf ließ“ (Feldman, 1984, 109). Andererseits brauchte man die Mitwirkung der Gewerkschaften, befürchtete aber deren weiteres Erstarken.

### 2.2.2 Motive der Gewerkschaften

Die Integration der Gewerkschaften in die Kriegswirtschaft und ihre staatliche Anerkennung gab den reformistischen Kräften in den sozialistischen freien Gewerkschaften starken Auftrieb (Feldman/Steinisch, 1985, 21). Entsprechend war bis zum Ende des Ersten Weltkriegs bei einer Mehrheit der Gewerkschafter die Einsicht gereift, dass ein funktionierendes Tarifvertragssystem eine freie, marktwirtschaftliche Ordnung voraussetzte. Ob die im Kaiserreich hart errungenen tarifpolitischen Erfolge der Gewerkschaften auch im Nachkriegsdeutschland zu einer allgemeinen Anerkennung des Tarifvertrags führen würden, hing davon ab, ob Deutschland nach dem verlorenen Krieg rasch zu stabilen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen kommen oder im Chaos versinken würde. Aus Sicht der gemäßigten Gewerkschaftsfunktionäre gehörte dazu auch eine Stabilisierung der Volkswirtschaft ohne Überführung der Produktionsmittel in Gemeinschaftsbesitz (Steiger, 1998, 111). Um linksextremistische Unruhen (zum Beispiel durch die Spartakusgruppe, die eine Vergesellschaftung der Produktionsmittel nach sowjetischem Vorbild propagierte) zu vermeiden, schien es aus Sicht der gemäßigten Gewerkschaftsführer geboten, mit den Arbeitgebern kooperativ zusammenzuarbeiten.

Ziel war die Anerkennung als gleichberechtigter Partner durch den Staat und durch die Arbeitgeber (Steiger, 1998, 104). Eine Anerkennung durch die Arbeitgeber schaffte die Voraussetzung einer auch von der Gewerkschaftsmehrheit angestrebten Zusammenarbeit (in Form einer Arbeitsgemeinschaft), um „so den wirtschaftlichen Wiederaufbau meistern und die wirtschaftliche Weltgeltung zurückerobern zu können“ (Feldman/Steinisch, 1985, 212). Als die Arbeitgeber nun versuchten, die Gewerkschaften für ein gemeinsames Demobilisierungsprogramm zu gewinnen, das den staatlichen Einfluss nach Kriegsende zurückdrängen sollte, bot sich hierzu die Gelegenheit. Die Gewerkschaften verlangten im Gegenzug ihre uneingeschränkte Anerkennung sowie die Ga-

rantie des Koalitions- und Tarifrechts. Die Schlichtungsausschüsse des Hilfsdienstgesetzes sollten nicht nur bestätigt, sondern auf die gesamte Industrie ausgedehnt werden (Hentschel, 1983, 65).

Die Stellung der Gewerkschaften wurde auch durch die politische Entwicklung Anfang November 1918 gestärkt (Hentschel, 1983, 66). Nach der Abdankung des Kaisers am 9. November 1918 wurde am 10. November 1918 eine provisorische Regierung gebildet, der sogenannte Rat der Volksbeauftragten unter dem Vorsitz von Friedrich Ebert. Diesem Rat gehörten jeweils drei Vertreter der Sozialdemokraten und der Unabhängigen Sozialdemokraten an. Ebert und seine Gefolgsleute waren daran interessiert, die „angespannte Lage zu deeskalieren, Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten und das Reich in eine parlamentarische Demokratie zu überführen“ (Steiger, 1998, 105). Vorrangigste Aufgabe war nun die „Demobilisierung des Heeres und [die] Umstellung von Kriegs- auf Friedenswirtschaft“ (Steiger, 1998, 105). Es folgten die Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens von Compiègne am 11. November 1918 und einen Tag später die Verkündung eines Neun-Punkte-Programms, das wichtige sozialpolitische Bestimmungen enthielt, die den Status der Gewerkschaften stützten. So wurde das Hilfsdienstgesetz von 1916 mit Ausnahme des Schlichtungswesens (in dessen Rahmen die Gewerkschaften erstmals staatlich anerkannt wurden) außer Kraft gesetzt, der Achtstundentag angekündigt, die bei Kriegsbeginn aufgehobenen Arbeiterschutzbestimmungen wiederbelebt und die Koalitionsfreiheit garantiert (Steiger, 1998, 106).<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund hätte ein Einschwenken in die revolutionäre Rätebewegung „wirtschaftliches Chaos, soziale Anarchie, Hunger, Elend und Entbehrung für die nächste Zukunft“ gebracht und auf längere Sicht sogar eine wirtschaftlich-soziale Ordnung, „in der die Gewerkschaften keinen Platz und keine Funktion mehr hatten“ (Hentschel, 1983, 66 f.). Eine Übereinkunft mit den Unternehmern schien hingegen mit einem Schlag all das zu bringen, wofür die Gewerkschaften Jahrzehnte gestritten hatten (Hentschel, 1983, 66).

### **2.2.3 Abkommen über die Zentralarbeitsgemeinschaft**

Die entscheidende Kontaktaufnahme zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften fand am 22. Oktober 1918 statt (Steiger, 1998, 109). Die Arbeitgeber

boten den Gewerkschaften an, auf paritätischer Basis zu verhandeln. Zudem einigten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber auf weitere konkrete Punkte, darunter auf die Anerkennung der Gewerkschaften als berufene Vertreter der Arbeiterschaft, ein unbeschränktes Koalitionsrecht oder die Verpflichtung, in den einzelnen Industriezweigen Tarifverträge abzuschließen. Im weiteren Verlauf übernahmen dann der Großindustrielle Hugo Stinnes und Carl Legien von der Generalkommission der Gewerkschaften sowie Adam Stegerwald von den christlichen Gewerkschaften die Verhandlungen (Steiger, 1998, 110 f.). Die revolutionäre Situation Anfang November 1918 beschleunigte die Verhandlungen (Feldman/Steinisch, 1973, 62). Am 15. November 1918 schlossen Arbeitgeber und Gewerkschaften das „Abkommen über die Zentralarbeitsgemeinschaft“ (ZAG), auch „Stinnes-Legien-Abkommen“ genannt. Das Abkommen bestand aus insgesamt zwölf Punkten (Feldman/Steinisch 1973, 84 f.; Schneider, 2000, 514 f.). In den drei ersten Punkten wurden die Gewerkschaften noch einmal ausdrücklich „als die berufenen Vertreter der Arbeiterschaft anerkannt“ (Punkt 1), die Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer garantiert (Punkt 2) und die Unterstützung von Werkvereinen durch die Unternehmen untersagt (Punkt 3).<sup>11</sup> Außerdem wurde der Achtstundearbeitstag proklamiert (Punkt 9), die Einrichtung von Arbeiterausschüssen in Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten festgesetzt (Punkt 7) und die Errichtung von paritätisch besetzten Schlichtungsinstanzen verfügt (Punkt 8). Zur Durchführung dieser Vereinbarungen sah Punkt 10 des Abkommens die Errichtung eines Zentralausschusses auf paritätischer Grundlage vor.

Das Abkommen wurde am 18. November 1918 vom Rat der Volksbeauftragten im Reichsanzeiger veröffentlicht. Zudem wies der Rat alle Reichs- und Staatsbetriebe an, sich an die Bestimmungen zu halten. Während die Gewerkschaften die Zwölf-Punkte-Vereinbarung offiziell als Erfolg feierten und Carl Legien sie sogar als „Magna Charta der Gewerkschaften“ bezeichnete (Steiger, 1998, 111), war das Abkommen auf Arbeitgeberseite nicht unumstritten (Feldman/Steinisch, 1985, 30 ff.).<sup>12</sup> Aussagen einiger Industrieller machten deutlich, dass es sich bei dem Abkommen nicht um einen grundsätzlichen Gesinnungswandel handelte (im Sinne einer grundsätzlichen Bereitschaft, die Forderungen der Gewerkschaften zu erfüllen), sondern um ein pures Mittel zum Zweck (Beruhigung der innenpolitischen Lage, Konsolidierung der eigenen Position), ausgehend von einer denkbar schlechten Lage für die Arbeitgeber (Steiger, 1998, 112).

Als ärgerlich stieß der vereinbarte Achtstundentag auf, der teilweise mit einem Dreischichtsystem kombiniert werden sollte. Die Unternehmer fürchteten eine Überproduktion und Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Ausland (Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, 1918a, 72 f.). Einig waren sich Gewerkschaften und Wirtschaft darin, dass der Staat mithilfe von ausreichenden Regierungsaufträgen eine Massenarbeitslosigkeit verhindern sollte (Feldman, 1984, 120). Beruhigend wirkte, dass Hugo Stinnes den Arbeitgebern darlegen konnte, dass er in allen wesentlichen Punkten Erfolge im Sinne der Arbeitgeber heraushandeln konnte. Beispielsweise sollten Kollektivverträge nicht allgemein, sondern „entsprechend der Verhältnisse des betreffenden Gewerbes gelten“ (Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, 1918b, 95).

Die Einrichtung eines Zentralausschusses blieb wirkungslos (Hentschel, 1983, 68). Am 4. Dezember 1918 trat der Zentralausschuss mit einer vorläufigen Satzung tatsächlich ins Leben, aber er „erfüllte nicht die hoffnungsvollen Erwartungen, die man in ihn setzte“ (Hentschel, 1983, 68). Bis 1924 führte die Zentralarbeitsgemeinschaft ein Schattendasein, dann traten die Gewerkschaften aufgrund eines Streiks über die Arbeitszeitpolitik aus (Feldman/Steinisch, 1985, 98 ff.). Der große Erfolg des Abkommens bestand darin, dass mit dem Bekenntnis der Tarifparteien zum Tarifvertrag auch eine Kodifizierung des Tarifrechts durch den Gesetzgeber erfolgte.

### 2.3 Die Tarifvertragsordnung

In Punkt 6 des Stinnes-Legien-Abkommens einigten sich Arbeitgeber und Gewerkschaften auf den Abschluss von Kollektivvereinbarungen: „Die Arbeitsbedingungen für alle Arbeiter und Arbeiterinnen sind entsprechend den Verhältnissen des betreffenden Gewerbes durch Kollektivvereinbarungen mit den Berufsvereinigungen der Arbeitnehmer festzusetzen. Die Verhandlungen hierüber sind ohne Verzug aufzunehmen und schleunigst zum Abschluß zu bringen“ (Schneider, 2000, 514). Diese gemeinsame Verabredung bestärkte den Rat der Volksbeauftragten darin, im Rahmen der Demobilisierungsgesetzgebung mit der Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten (Tarifvertragsordnung, TarifVO) am 23. Dezember 1918 erstmals eine gesetzliche Grundlage des Tarifrechts zu schaffen (Steiger, 1998, 335 ff.). Die neue Verordnung enthielt im

ersten Abschnitt Regelungen zur Unabdingbarkeit von Tarifverträgen sowie zur Allgemeinverbindlichkeit, im zweiten Abschnitt Bestimmungen über Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und im dritten Abschnitt Bestimmungen zur Schlichtung (Blanke et al., 1975a, 191; Steiger, 1998, 112).

Die Unabdingbarkeit bezeichnete den „Vorrang tariflicher Regelungen gegenüber Tarifstandards unterbietende[n], sogenannte[n] tarifwidrige[n] Abreden in Einzelarbeitsverträgen“ (Lesch, 2003, 3). Eine Abweichung durch Einzelarbeitsverträge war daher nur erlaubt, sofern sie zugunsten des Arbeitnehmers ausfiel (Günstigkeitsprinzip) oder im Tarifvertrag (tarifliche Öffnungsklausel) ausdrücklich zugelassen war (Englberger, 1995, 142; Steiger, 1998, 113). Damit waren alle gewerkschaftlich organisierten Arbeiter durch tarifliche Mindeststandards abgesichert, sofern sie bei einem tarifgebundenen Arbeitgeber beschäftigt waren. Um auch die berücksichtigen zu können, deren Arbeitgeber nicht tarifgebunden waren, wurde in der TarifVO zusätzlich eine Allgemeinverbindlichkeit aufgenommen (Lesch, 2003, 3). Dadurch konnte der Reichsarbeitsminister durch Erlass Tarifverträge auch auf Unternehmen ausweiten, die keinem Arbeitgeberverband angehörten (Steiger, 1998, 113 f.) und damit dem „Tarifvertrag auch für die in dessen fachlichen und räumlichen Bereich beschäftigten Außenseiter Geltung [verschaffen]“ (Lesch, 2003, 3).

Mit der TarifVO erkannte auch der Staat Tarifverträge als Instrument zur Gestaltung von Arbeitsbedingungen offiziell an, wodurch die Stellung der Gewerkschaften auch formal weiter aufgewertet wurde. Darüber hinaus garantierte Artikel 159 der Weimarer Reichsverfassung die Koalitionsfreiheit für jedermann und für alle Berufe (Steiger, 1998, 119). Ein Manko der TarifVO war, dass sie keine Haftungsbestimmungen für den Fall eines Tarifbruchs regelte. Einem Verband konnte bei Tarifbruch der finanzielle Ruin drohen, weil die Höhe der Schadenersatzleistung im Prinzip unbeschränkt war. Außerdem fehlten Vorschriften über die schuldrechtlichen Pflichten, insbesondere zur tarifvertraglichen Friedenspflicht (Steiger, 1998, 115). Allerdings war beabsichtigt, die provisorische TarifVO durch ein Tarifvertragsgesetz (TVG) zu ersetzen. Infolge unterschiedlicher Interessen wurden Arbeiten zu einem TVG 1924 aufgrund „dringenderer Gesetzesvorhaben“ eingestellt (Steiger, 1998, 124 f.). Auch ein zweiter Versuch im Jahr 1928 blieb erfolglos. Die TarifVO blieb über die Dauer der Weimarer Republik weitgehend unverändert in Kraft (Englberger,

1995, 144; Steiger, 1998, 126). Änderungen ergaben sich 1920 durch das Betriebsrätegesetz und vor allem durch die Schlichtungsverordnung aus dem Jahr 1928. Hinzu kamen Einschränkungen im Zuge der Notverordnungspolitik zu Beginn der 1930er Jahre.

## 2.4 Ausbreitung der Tarifverträge in der Weimarer Republik

Das Abkommen zur Zentralarbeitsgemeinschaft im Zusammenhang mit der TarifVO legte die politische, rechtliche und gesellschaftliche Grundlage für Kollektivvereinbarungen. Dies führte zu einer spürbaren Ausbreitung von Tarifverträgen. Ende 1918 bestanden insgesamt 7.819 Tarifverträge, ein Jahr später war die Anzahl auf 11.009 gestiegen (Tabelle 4). Dies lag unter anderem daran, dass nun auch Großbetriebe und Branchen, welche zuvor tariflos waren, zum Beispiel die Bergbau- und Hüttenindustrie, einem Tarifvertrag unterlagen. Ein noch stärkerer Anstieg ist bei den tarifgebundenen Beschäftigten feststellbar. Die Anzahl der tarifgebundenen Arbeiter wuchs von rund 1,1 Millionen Ende 1918 auf rund sechs Millionen Ende 1919. Auch in den Jahren danach stieg sie kontinuierlich. Diese Ausweitung vollzog sich parallel zur Zunahme der Gewerkschaftsmitgliedschaften. Nach Kriegsende legte die Mitgliederzahl der sozialdemokratischen Gewerkschaften innerhalb von nur zwei Jahren von 1,5 Millionen auf acht Millionen zu, gleichzeitig verdoppelten die christlichen und liberalen Gewerkschaften ihren Mitgliederbestand. Zu Beginn der 1920er Jahre waren dadurch 9,3 Millionen Beschäftigte gewerkschaftlich organisiert (Schönhoven, 2003, 48).

Ihren Höchststand erreichte die Verbreitung von Tarifverträgen gemessen an der Anzahl der Tarifverträge schon 1920, gemessen an der Anzahl der Beschäftigten mit Tarifvertrag zwei Jahre später. Im Jahr galten 1922 für knapp 14,3 Millionen Beschäftigte Tarifverträge. Die darauf folgende Abnahme der Anzahl der Tarifverträge ist auf die Hyperinflation zurückzuführen (Steiger, 1998, 136). Nach dem Ende der Inflation stieg von 1925 an die Anzahl der Tarifverträge wieder langsam an, ohne jedoch das Hoch von 1920 zu erreichen. Die Anzahl der Beschäftigten mit Tarifvertrag fiel 1927 auf einen Tiefstand. Die Zahl der tarifvertraglich erfassten Arbeitnehmer bewegte sich ab 1925 zwischen knapp elf und 12,3 Millionen (Steiger, 1998, 138). Der Anteil der tarifvertraglich gebundenen Arbeitnehmer stieg von etwa 15 Prozent vor Kriegsausbruch auf

## Verbreitung von Tarifverträgen 1916–1932

Tabelle 4

	Tarifverträge (TV)	Betriebe mit TV	Beschäftigte mit TV
1916	9.435	104.179	740.074
1917	8.854	91.313	905.670
1918	7.819	107.503	1.127.690
1919	11.009	272.251	5.986.475
1920	11.624	434.504	9.561.323
1921	11.488	697.476	12.882.874
1922	10.768	890.337	14.261.106
1924	8.790	812.671	13.135.384
1925	7.099	785.945	11.904.159
1926	7.533	788.755	11.140.521
1927	7.490	807.300	10.970.120
1928	8.178	912.006	12.267.440
1929	8.925	997.977	12.276.060
1931	9.578	1.070.997	12.006.225
1932	9.677	keine Angabe	11.032.750

1914 bis 1922: Jahresende; 1924 bis 1932: Jahresanfang;  
 die Angabe für 1923 entfällt durch die Umstellung; 1930: keine Angabe.  
 Quellen: Hueck/Nipperdey, 1932, 55; Petzina et al., 1978, 110



fast 70 Prozent im Jahr 1924 (Steiger, 1998, 136). Folgt man diesen Schätzungen und bezieht die Anzahl der Beschäftigten mit Tarifvertrag auf die abhängigen Erwerbspersonen, ging die Tarifbindung bis zum Jahr 1932 auf knapp 60 Prozent zurück.<sup>13</sup>

Es ist auffällig, dass von 1919 bis 1922 die Anzahl der Tarifverträge erst stagnierte und dann sogar sank, sich zugleich allerdings die Anzahl der tarifgebundenen Betriebe verdreifachte (von 272.251 auf 890.337). Dies lässt auf eine gestiegene Reichweite der einzelnen Verträge schließen. So kann festgestellt werden, dass sich der Schwerpunkt des Geltungsbereichs der Tarifverträge, der im Kaiserreich noch auf der Ebene der Firmen und des Ortes lag (mit wenigen Ausnahmen unter anderem bei den Buchdruckern oder im Baugewerbe), auf die Bezirks- und Reichsebene verschoben hatte (Steiger, 1998, 137). Ein wesentlicher Bestandteil des Stinnes-Legien-Abkommens war ja gerade die Vereinbarung über Kollektivverträge auf Ebene der Branchen und Industrien. Zudem standen sich erstmalig Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aller Industrien, insbesondere auch der Schwerindustrie, gleichberechtigt gegenüber.

## Geltungsbereich der Tarifverträge

Tabelle 5

bezogen auf die Gesamtzahl der tariflich Beschäftigten, in Prozent

	Ende 1913	Anfang 1929
Firmentarifverträge	30,4	4,0
Ortstarifverträge	17,9	6,1
Bezirkstarifverträge	46,1	74,8
Reichstarifverträge	5,6	15,1

Quelle: Hueck/Nipperdey, 1932, 56



Der beobachtete Anstieg der Reichweite von Tarifverträgen war daher durchaus zu erwarten. Während im Jahr 1918 ein Tarifvertrag durchschnittlich 14 Betriebe und 144 Arbeiter erfasste, waren es im Jahr 1921 schon 61 Betriebe und 1.121 Arbeiter und 1924 dann 92 Betriebe und 1.494 Arbeiter (Steiger, 1998, 137). Deutlicher wird dieser Trend mit Blick auf den regionalen Geltungsbereich der Tarifverträge (Tabelle 5). Während Ende 1913 noch 48,3 Prozent der tariflich Beschäftigten über Firmentarifverträge oder über Ortstarifverträge erfasst waren und 51,7 Prozent über Bezirks- oder Reichstarifverträge, stieg der Anteil der überregional tarifgebundenen Arbeitnehmer nach Abschluss des Stinnes-Legien-Abkommens deutlich. Anfang 1929 galten für 74,8 Prozent der tarifgebundenen Arbeitnehmer Bezirkstarifverträge (1913: 46,1 Prozent) und für 15,1 Prozent Reichstarifverträge (1913: 5,6 Prozent). Damit war deren Anteil zusammen auf fast 90 Prozent gestiegen. Umgekehrt ging die Bedeutung von Firmen- und Ortstarifverträgen deutlich zurück. Das Stinnes-Legien-Abkommen, das die Basis für die TarifVO schuf, löste demnach nicht nur einen deutlichen Schub für die Ausbreitung von Tarifverträgen in Deutschland aus, sondern auch für die Ausbreitung von regional oder sogar reichsweit geltenden Flächentarifverträgen.

Nach der Einführung der staatlichen Zwangsschlichtung (vgl. Kapitel 3) im Herbst 1923 stieg die Zahl der Beschäftigten mit Tarifvertrag nicht. Die Tarifbindung sank zwischen 1924 und 1932 sogar um rund 10 Prozentpunkte. Das ist insofern erwähnenswert, als das staatliche Schlichtungswesen nicht nur eine Befriedung der Arbeitsbeziehungen anstrebte, sondern auch als Hilfestellung beim Abschluss von Tarifverträgen gedacht war. Diese Hilfestellung mag den Abschluss von Tarifverträgen stabilisiert haben, schlug sich aber nicht in einer steigenden Tarifbindung nieder. Es war vor allem die autonome Verständigung der Tarifparteien, die zur Ausbreitung des Tarifwesens geführt hat.



# 3 Staatliches Schlichtungswesen

## 3.1 Entwicklungen bis Ende 1918

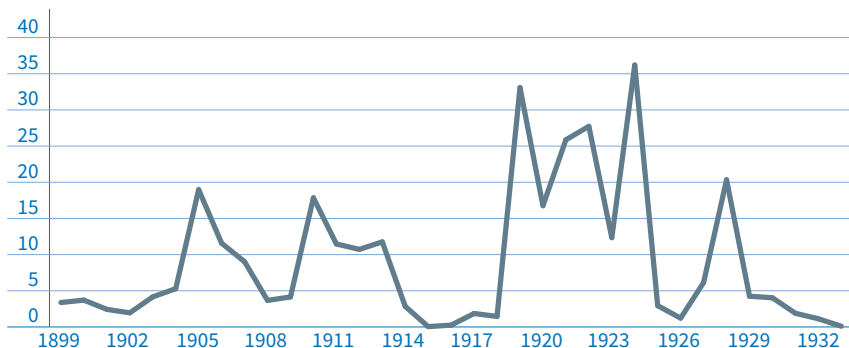
Mit der Ausbreitung des Tarifwesens kam es auch zu einer Zunahme der Streikaktivität. Trotz Sozialistengesetz erreichte die Streikbewegung Ende der 1880er Jahre ein bis dahin nicht gekanntes Ausmaß: Zwischen Anfang 1889 und April 1890 fanden in Deutschland 1.131 Streiks statt, an denen insgesamt 394.440 Arbeiter beteiligt waren (Blanke et al., 1975a, 72). Betroffen waren fast alle Industriezweige und Berufsgruppen. Neue Streikwellen gab es zwischen 1905 und 1907 sowie zwischen 1910 und 1913 (Abbildung 2). Dabei gingen 1905 fast 19 Millionen Arbeitstage verloren und 1910 knapp 18 Millionen (Schneider, 2000, 585). Nach dem Krieg intensivierte sich das Streikgeschehen weiter, seinen Höhepunkt erreichte es im Zuge von Hyperinflation und Ruhrbesetzung (Steiger, 1998, 138). Allein im Jahr 1924 fielen – je nach Schätzung – zwischen 32 und 36 Millionen Arbeitstage aus (Steiger, 1998, 138; Schneider, 2000, 585). Diese massiven Arbeitskampfaktivitäten verursachten einen enormen volkswirtschaftlichen Schaden (Steiger, 1998, 139).

Im Kaiserreich gab es noch kein staatlich organisiertes Schlichtungswesen, dennoch reichen die Anfänge der staatlichen Schlichtungspolitik weit ins

### Verlorene Arbeitstage durch Streiks und Aussperrungen

Abbildung 2

1899–1933, in Millionen



Daten: <http://link.iwkoeln.de/282375>

Quelle: Schneider, 2000, 585<sup>14</sup>

Kaiserreich zurück (Steiger, 1998, 126). Dabei griff die Obrigkeit bei Streitigkeiten nur vereinzelt in Auseinandersetzungen ein. Beim größten nationalen Streik des 19. Jahrhunderts, dem Bergarbeiterstreik von 1889, an dem 150.000 Beschäftigte beteiligt waren, schaltete sich Kaiser Wilhelm II. sogar persönlich in den Vergütungskonflikt der Bergarbeiter ein. Mangels gesetzlicher Möglichkeiten lud der Kaiser, der die Forderungen der Bergleute für berechtigt hielt, eine dreiköpfige Bergarbeiterdelegation zu einer Audienz ein und setzte die Arbeitgeber dadurch unter massiven öffentlichen Druck. Verschärfend bestellte er danach auch Vertreter der Arbeitgeber ein und drohte der Delegation mit dem „Entzug des kaiserlichen Wohlwollens“ (Steiger, 1998, 127; Kittner, 2005, 353 ff.).

In der Folgezeit gab der Staat seine Rolle „eines neutralen Beobachters“ fallweise auf, beispielsweise durch die Berufung eines hohen Staatsbeamten zum Schlichtungsvorsitzenden im Bauarbeiterstreik von 1910 (Steiger, 1998, 128). Insgesamt intervenierte der Staat bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts bei Arbeitskampaufeinandersetzungen aber nur selten. Eine Schlichtung musste auf freiwilliger Basis von den Tarifparteien selbst vereinbart werden. Kennzeichnend für das Arbeitskämpfrecht im Kaiserreich war, dass die Freiheit von Streik und Aussperrung nie angetastet wurde, die Obrigkeit aber „die Streikfähigkeit der Gewerkschaften mit den Mitteln des Vereins- und Strafrechts zu reduzieren trachte[te]“ (Kittner, 2005, 429). Es gab kein „Streikrecht“, sondern eine „Streikfreiheit“ oder „Streikbefugnis“ (Kittner, 2005, 431 f.).<sup>15</sup>

Der institutionelle Rahmen des Schlichtungswesens änderte sich im Laufe des Ersten Weltkriegs durch das bereits in Kapitel 2.1.2 erwähnte Hilfsdienstgesetz von 1916. Es verfügte über die Einrichtung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen hinaus auch die Bereitstellung von regionalen Schlichtungsstellen (Steiger, 1998, 129). Die Schlichtungsstellen waren paritätisch aus jeweils drei Arbeitgeber- und drei Arbeitnehmervertretern besetzt und standen unter dem Vorsitz eines Offiziers. Bei betrieblichen Streitigkeiten konnten die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse die Schlichtungsstellen anrufen. Auch wenn kein Ausschuss bestand (etwa in Kleinbetrieben), konnte die Schlichtungsstelle angerufen werden. Die Schlichtungsstelle hatte einen Schiedsspruch abzugeben, konnte eine Einigung aber nicht erzwingen. Damit ein Schiedsspruch gültig wurde, mussten beide Seiten zustimmen (Steiger, 1998, 129). Die staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten waren demnach begrenzt. Der Staat verfügte

te weder über Zwangsmittel, eine Schlichtungsstelle anzurufen, noch konnte er Schiedssprüche durchsetzen.

Der Rat der Volksbeauftragten setzte am 12. November 1918 das Hilfsdienstgesetz außer Kraft, die Bestimmungen zur Schlichtung blieben aber weiter bestehen (Englberger, 1995, 150; Steiger, 1998, 129). In der TarifVO wurden die durch das Hilfsdienstgesetz geschaffenen Schlichtungsinstanzen übernommen. Dabei wurde aber das im Krieg praktizierte „tripartistische Prinzip“ mit der Einbeziehung eines Offiziers als Ausschussvorsitzender aufgegeben. Nun stand dem Ausschuss ein Unparteiischer vor, der von den beisitzenden Arbeitgebern und Arbeitnehmern gewählt wurde. Die Tarifparteien konnten ihre Ausschüsse aber auch ohne unparteiischen Vorsitzenden organisieren (Hentschel, 1983, 72). Damit wurde die Schlichtung wieder in die Verantwortung der Tarifparteien übergeben (Hentschel, 1983, 72; Steiger, 1998, 129 f.). § 22 Abs. 2 TarifVO sah vor, dass das Reichsarbeitsamt sich nur in „wichtigen Fällen“ direkt in die Schlichtungsverhandlungen einschalten durfte (Blanke et al., 1975a, 193).

### 3.2 Einschränkung der Schlichtungsautonomie

Die Schlichtungsautonomie der Tarifparteien durch die TarifVO währte allerdings nur kurz. Im Rahmen der Demobilisierungsgesetzgebung nahmen sich der Rat der Volksbeauftragten und die neue Reichsregierung das Recht, Schiedssprüche auch dann für verbindlich zu erklären, wenn sie nicht von beiden Arbeitsmarktparteien angenommen wurden (Steiger, 1998, 130; Knortz, 2010, 178). Damit „wurde erstmals die Möglichkeit zur staatlichen Zwangsschlichtung von Tarifstreitigkeiten durch behördliche Verbindlichkeitserklärung eines Schiedsspruchs eingeführt“ (Englberger, 1995, 151). Ziel der Verordnungen mit ihren erweiterten staatlichen Eingriffsrechten war die Vermeidung von Arbeitskonflikten.

Auch diese Regelungen trugen ihr Verfallsdatum schon unter der Unterschrift. Denn die Reichsregierung plante ein Arbeitsgesetzbuch, das auch eine endgültige Schlichtungsordnung beinhalten sollte. Diese sollte die Schlichtungsregelungen der TarifVO und der Demobilmachungsverordnungen ersetzen (Englberger, 1995, 151 f.). Dem Reichstag wurde bereits im Mai 1922 ein vom Reichsarbeitsministerium erarbeiteter Entwurf einer Schlichtungsordnung

zugeleitet (Hentschel, 1983, 72 f.; Englberger, 1995, 151; Steiger, 1998, 130). Dieser Gesetzentwurf sah bezirkweise organisierte Schlichtungsämter, Landesschlichtungsämter und ein Reichsschlichtungsamt vor. Das Reichsschlichtungsamt war als unabhängige Behörde der Kontrolle durch die Regierung entzogen. Die auf den unterschiedlichen regionalen Ebenen jeweils zu bildenden Schlichtungsausschüsse und -kammern sollten sich paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie einem unparteiischen Vorsitzenden zusammensetzen. Der Schiedsspruch sollte für verbindlich erklärt werden können, wenn mindestens eine der beiden Tarifparteien dies beantragte und sich eine Zweidrittelmehrheit im Schlichtungsgremium dafür aussprach (Steiger, 1998, 131). Dadurch war eine Verbindlichkeitserklärung nicht gegen „den geschlossenen Widerstand einer der Tarifparteien“ (Steiger, 1998, 131) möglich und „der Autonomie der Arbeitsmarktverbände in relativ hohem Maße Rechnung“ getragen (Englberger, 1995, 152). Der Entwurf wurde allerdings nie Gesetz.

### 3.3 Staatliche Zwangsschlichtung

Unter dem Druck der Hyperinflation und wegen sich häufender Arbeitskämpfe erließ die Regierung Stresemann am 30. Oktober 1923 per Ermächtigungsgesetz eine Schlichtungsverordnung (SchlVO), die durch später erlassene Ausführungsverordnungen ergänzt wurde (Blanke et al., 1975a, 230 f.; Englberger, 1995, 153). Die neue SchlVO erweiterte die Aufgabenstellung des Schlichtungswesens. Im Vordergrund stand nun nicht mehr die Vermeidung von Arbeitskämpfen. Stattdessen wurde das Schlichtungswesen als Hilfeleistung zum Abschluss von Gesamtvereinbarungen (Tarifverträgen) interpretiert (Englberger, 1995, 153; Steiger, 1998, 132). Das mit der SchlVO eingeführte staatliche Schlichtungswesen sollte nach Auffassung des Reichsarbeitsministeriums die Tarifautonomie (damals: Kollektivautonomie) fördern und die Ordnung der Arbeitsbeziehungen über Tarifverträge unterstützen (Englberger, 1995, 154). Es ging dem Gesetzgeber also nicht darum, die Tarifautonomie einzuschränken.

Autonome Schlichtungsstellen der Tarifparteien behielten bei Streitigkeiten über Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen ausdrücklich Vorrang. Erst wenn dort keine Einigung gelang, besaß der Staat die Möglichkeit der Zwangsschlichtung (Hentschel, 1983, 73; Knortz, 2010, 179). Die regionale

Organisation und die Zusammensetzung der bestehenden (amtlichen) Schlichtungsausschüsse wurden teilweise geändert (Englberger, 1995, 15). Beibehalten wurde deren paritätische Zusammensetzung aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Den Vorsitz musste von nun an aber immer ein von der obersten Landesbehörde oder vom Reichsarbeitsminister bestellter, unabhängiger Vorsitzender führen, der jederzeit wieder abgesetzt werden konnte. Für größere Wirtschaftsbezirke wurden vom Reichsarbeitsminister Schlichter bestellt (Steiger, 1998, 132).

Im Rahmen der paritätischen Schlichtungsausschüsse der Tarifparteien, die als unterste Schlichtungsebene weiterhin Bestand hatten, war es Aufgabe der Schlichter beziehungsweise der Ausschussvorsitzenden, zunächst auf freiwillige Abschlüsse von Tarifverträgen hinzuwirken (Feldman/Steinisch, 1980, 62). Gelang dies nicht, bildete der Vorsitzende des Schlichtungsausschusses oder der Schlichter zur Weiterverhandlung des Streitfalls eine Schlichtungskammer mit jeweils zwei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern als Beisitzern (Knortz, 2010, 179). Der Schiedsspruch der Kammer entfaltete nur dann Gültigkeit, wenn er von beiden Tarifparteien angenommen wurde. Geschah dies nicht, konnte der Kammerschiedsspruch auf Antrag einer Partei oder bei öffentlichem Interesse für verbindlich erklärt werden. Dabei entschied nicht der jeweilige Schlichter der Kammer, sondern ein übergeordneter Schlichter, unter bestimmten Umständen sogar der Reichsarbeitsminister selbst (Steiger, 1998, 133; Knortz, 2010, 179).

Das Schlichtungswesen galt nicht mehr für Einzelarbeitsstreitigkeiten, die nun von den Arbeitsgerichten gelöst werden mussten, sondern nur noch für Kollektivvereinbarungen. Dabei räumte die Schlichtungsverordnung den Tarifparteien zwar über viele Instanzen hinweg die Gelegenheit zur Einigung ein. Wenn sich die Arbeitsmarktparteien aber nicht einigten, hatte der Reichsarbeitsminister „eine fast unbegrenzte Interventionsmöglichkeit in kontroversen Tarifangelegenheiten“ (Feldman/Steinisch, 1980, 62). Denn erstens lag die Entscheidung über die Anwendung der Verbindlichkeitserklärung im Ermessen des Reichsarbeitsministers beziehungsweise des Schlichters. Zweitens konnte der Reichsarbeitsminister ohne Antrag einer Tarifpartei ein Schlichtungsverfahren in Gang setzen. Und drittens ernannte dieser die Schlichter. Dies eröffnete die Möglichkeit, die Tarifpolitik kontinuierlich zu beeinflussen.

Immerhin blieb die Entscheidungsgewalt des Reichsarbeitsministers jahrelang unbeanstandet. Erst Ende der 1920er Jahre kamen in der Koalitionsregierung Zweifel auf. Diese betrafen aber weniger die Tatsache, dass der Staat per Zwangsschlichtung in die Tarifautonomie eingriff, als die Frage, ob eine Verbindlichkeitserklärung in gesamtwirtschaftlich bedeutenden Fällen nicht von einem Entscheid des gesamten Kabinetts abhängig gemacht werden sollte (Steiger, 1998, 135; Knortz, 2010, 180). Auslöser war erneut ein großer Tarifkonflikt in der rheinisch-westfälischen Eisen- und Stahlindustrie (Ruhreisenstreit). In diesem 1928/29 geführten Tarifkonflikt, der eine weitere Veränderung der SchIVO nach sich zog, kam es zu einem Schiedsspruch, der von beiden Arbeitsmarktparteien abgelehnt wurde (Feldman/Steinisch, 1980, 106 ff.; Steiger, 1998, 139 ff.).

Der Reichsarbeitsminister erklärte den Schiedsspruch dennoch für verbindlich. Da die Arbeitgeber anzweifelten, dass der Reichsarbeitsminister einen Schiedsspruch für verbindlich erklären darf, der lediglich durch einen Alleinentscheid des Schlichtungskammervorsitzenden zustande gekommen war, reagierten sie Anfang November 1928 mit einer Aussperrung von fast 250.000 Arbeitern, die bis Anfang Dezember anhielt (Feldman/Steinisch, 1980, 57). Außerdem riefen sie das Arbeitsgericht Duisburg an (Steiger, 1998, 140; Knortz, 2010, 181).<sup>16</sup> Das Arbeitsgericht gab zwar den Arbeitgebern recht, das Landesarbeitsgericht hob diese Entscheidung in zweiter Instanz aber wieder auf. Schließlich schloss sich das Reichsarbeitsgericht im Januar 1929 der Auffassung des Arbeitsgerichts Duisburg an. Der Alleinentscheid als Instrument des Schlichtungswesens wurde damit aufgehoben (Steiger, 1998, 140). Wenngleich der Ruhrisenstreit schon zuvor von einem Sonderschlichter beigelegt worden war und das Urteil für den vorliegenden Streitfall keine praktische Relevanz mehr hatte, hatte es gravierende Folgen für die künftige Position des Schlichters. Für einen gültigen Schiedsspruch musste er sich nun auf die Seite einer der beiden Arbeitsmarktparteien stellen (Steiger, 1998, 141; Knortz, 2010, 182).

Unmittelbare Folge der SchIVO war, dass die Gewerkschaften und Arbeitgeber keinem autonomen Einigungszwang mehr unterstanden. So konnten die Arbeitsmarktparteien kompromisslos auf hohen Forderungen beharren, die tarifpolitische Verantwortung an den Staat abtreten und diesem dann auch die Schuld an einem nicht zufriedenstellenden Ergebnis zuschieben. Dies schwäch-

te nicht nur die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie, sondern auch die demokratische Entwicklung (Schneider, 2000, 172; Knortz, 2010, 181). In der Weltwirtschaftskrise wurde dieses Problem verschärft, da die Forderungen der Arbeitsmarktparteien oft weit auseinanderlagen.

### 3.4 Schlichtungswesen in der Weltwirtschaftskrise

Während die Schlichtungsverfahren seit Einführung der Schlichtungsverordnung eher eine arbeitnehmerfreundliche Tendenz aufwiesen (Knortz, 2010, 180), drehte sich diese Tendenz mit der Weltwirtschaftskrise ab 1929 zugunsten der Arbeitgeber. Die Regierung Brüning wollte die Weltwirtschaftskrise mit Preis- und Lohnsenkungen bekämpfen. Seit Mitte 1930 dienten die Schlichtungsverfahren vor allem diesem Ziel (James, 1988, 222 ff.). Dieser Strategiewechsel schlug sich in den Schiedssprüchen nieder. So kam es in einem weiteren Tarifkonflikt der Eisen- und Stahlindustrie durch den Schiedsspruch von Bad Oeynhausen von 1930 erstmalig zu einer Absenkung der Tariflöhne, genauer: zu einer Absenkung der übertariflichen Akkordlöhne (James, 1988, 225). Der Schlichter fällte einen Schiedsspruch, der den Forderungen der Arbeitgeber nahekam, aber von den Gewerkschaften abgelehnt wurde. Deshalb strebten die Arbeitgeber eine Verbindlichkeitserklärung durch den Reichsarbeitsminister an, die am 10. Juni 1930 erfolgte (Knortz, 2010, 182).

Die Arbeitgeber konnten diesen „Schlag gegen das Lohngebäude der zwanziger Jahre“ (James, 1988, 225) vor allem deshalb durchsetzen, weil sie der Regierung eine Preissenkung in Aussicht stellten, die die Senkung der Löhne übertreffen sollte und deshalb von der Weimarer Regierung als prozyklische Maßnahme zur Belebung der Konjunktur gewertet wurde. Die Preissenkungen fielen allerdings kleiner aus als vereinbart und sie kamen zu spät, um konjunkturelle Erfolge zu erzielen. Aber als Folge des Schiedsspruchs von Bad Oeynhausen setzten auch in anderen Branchen Lohnsenkungen ein (Steiger, 1998, 163 ff.). Es gelang in der Folgezeit tatsächlich, mithilfe der Verbindlichkeitserklärung von Schiedssprüchen eine Politik der Kosten- und Preissenkungen zu realisieren. Deshalb forcierte die Regierung Brüning ihre Politik der Eingriffe in das Tarifsysteem: Zuerst wurde mithilfe einer neuen Schlichtungsverordnung von 1931 die Möglichkeit geschaffen, dass Schlichter auch gegen den Willen beider Arbeitsmarktparteien Schiedssprüche fällen konnten. Dann wurden

mittels Notverordnungen Tariflöhne direkt durch den Staat abgesenkt oder Tarifvertragslaufzeiten verlängert. 1932 wurde das Kräfteverhältnis zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften durch die Regierung von Papen dann vollends ins Ungleichgewicht gebracht. Während Arbeitgeber das Recht zugesprochen bekamen, Tariflöhne bei Zustimmung eines Schlichters zu unterschreiben, wurden Streikaktivitäten der Gewerkschaften als Verstoß gegen die tarifvertragliche Friedenspflicht gewertet (Knortz, 2010, 182 f.). Parallel zu diesen Entwicklungen kam es 1930 kurz vor der Reichstagswahl zu einer Kündigung von bestehenden Tarifverträgen seitens der Arbeitgeber, um in anschließenden Schlichtungen Lohnsenkungen durchzusetzen (Steiger, 1998, 173 f.). Der Strategiewechsel der staatlichen Interventionen hatte zur Folge, dass sich die Spannungen zwischen den Tarifparteien verschärften (James, 1988, 223).

### 3.5 Schlichtungspraxis und Arbeitskämpfe

Die Schlichtungsbestimmungen der TarifVO sollten die Zahl der Arbeitskämpfe reduzieren. Obwohl die 1923 erlassene SchlVO die Aufgabenstellung der Schlichtung veränderte und sie als Hilfeleistung zum Abschluss von Tarifverträgen interpretierte, blieb das Ziel der Arbeitskampfvermeidung bestehen. Die hohe Arbeitskämpfungsfektivität der frühen 1920er Jahre sollte durch eine „Beruhigung der Arbeitsbeziehungen“ reduziert werden (Englberger, 1995, 184). Allerdings änderte sich mit der SchlVO das Verhältnis zwischen Staat und Tarifparteien grundlegend. Konnten die Tarifparteien nach dem Krieg Einfluss auf die Sozialordnung und die Sozialpolitik nehmen, eröffnete die staatliche Zwangsschlichtung nun dem Staat die Möglichkeit, in die Tarifautonomie einzugreifen (Englberger, 1995, 184). Damit stellen sich zwei Fragen. Die erste Frage betrifft das Ausmaß, in dem der Staat durch Schlichtungen in die Tarifverhandlungen eingegriffen hat. Zweitens ist zu fragen, ob das Instrument der staatlichen Zwangsschlichtung die Arbeitsbeziehungen wirklich befriedet hat. Zur Beantwortung dieser Fragen bietet es sich an, das Ausmaß der Schlichtungsaktivitäten und den Umfang der Arbeitskämpfungsfektivitäten zu betrachten.

#### 3.5.1 Schlichtungspraxis

Ein Blick auf Schlichtungsstatistiken zeigt, dass die absolute Anzahl der Schlichtungen stark zurückging (Tabelle 6). 1924 gab es fast 18.600 Schlichtungsver-



fahren, 1932 waren es knapp 4.800. Dies ist aber zum einen auf die längere Laufzeit von Tarifverträgen und zum anderen auf die Zunahme von Flächentarifverträgen zurückzuführen (Englberger, 1995, 186). Die Verlängerung der Laufzeit führt zu einer Verringerung der Häufigkeit von Tarifverhandlungen und damit potenziell auch der Schlichtungen. Durch den Vormarsch des Flächentarifvertrags nahm die Anzahl von Firmen- und Ortstarifverträgen ab, die ja unter dem Dach eines Flächentarifs gebündelt werden. Dadurch sank auch die Anzahl der Tarifverhandlungen. Hinter dem abnehmenden Trend verbirgt sich indes eine sehr unetstetige Entwicklung. In den Jahren 1927 und 1931 stieg die Zahl der Schlichtungsverfahren gegen den Trend zwischenzeitlich wieder stark. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass sich die Zahl der Tarifverhandlungen von Jahr zu Jahr deutlich unterscheiden kann. So steht 1930 trotz Wirtschaftskrise für einen Tiefpunkt an Schlichtungsverhandlungen, weil noch viele Tarifverträge mit längerer Laufzeit galten. In den Jahren 1924 und 1925 bestand hingegen ein besonders großer Handlungsbedarf, weil die Laufzeiten der Verträge nach der Überwindung der Hyperinflation noch extrem kurz waren (Steiger, 1998, 298).

Relevanter als die absolute Anzahl der Schlichtungsverfahren ist, welcher Anteil der Verfahren durch eine Verbindlichkeitserklärung, also durch Zwangsschlichtung gelöst wurde. Dieser Anteil lässt sich als Maßstab für die Intensität des staatlichen Einflusses interpretieren, weil der staatliche Schlichter (im Extremfall der Reichsarbeitsminister) eine Entscheidung ohne Zustimmung der Tarifparteien durchsetzen konnte (mit Ausnahme der beiden Jahre nach dem Ruhreisenstreit).

Tabelle 6 zeigt daher auch die Anzahl der abgelehnten Schiedssprüche und die Anzahl der Verbindlichkeitserklärungen. Aus diesen Angaben lassen sich die ebenfalls dargestellten prozentualen Anteile der Verbindlichkeitserklärungen an allen Schlichtungsverfahren und an allen abgelehnten Schiedssprüchen errechnen. Der prozentuale Anteil der Verbindlichkeitserklärungen an allen Schlichtungsverfahren lag zwischen 1924 und 1930 bei 3,9 bis 6,4 Prozent, 1931 stieg er auf 7,6 Prozent und 1932 sank er auf 2,9 Prozent. Der prozentuale Anteil der Verbindlichkeitserklärungen an den abgelehnten Schiedssprüchen lag zwischen 9,5 Prozent im Jahr 1932 und 22,9 Prozent im Jahr 1931. Diese amtlichen Werte sind aber mit Vorsicht zu interpretieren. Zum einen gab es

## Schlichtungen und Verbindlichkeitserklärungen 1924–1932

Tabelle 6

	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932
Schlichtungsverfahren, Anzahl	18.575	13.418	5.043	8.436	8.037	7.109	4.017	6.898	4.791
Schiedssprüche, Anzahl	10.562	8.352	2.807	4.910	4.666	3.927	2.104	3.897	2.495
Schiedssprüche, in Prozent aller Schiedsverfahren	56,9	62,2	55,7	58,2	58,1	55,2	52,4	56,5	52,1
Abgelehnte Schiedssprüche, Anzahl	4.968	4.629	1.580	2.723	2.727	2.501	1.381	2.296	1.472
Abgelehnte Schiedssprüche, in Prozent aller Schiedssprüche	47,0	55,4	56,3	55,5	58,4	63,7	65,6	58,9	59,0
Verbindlichkeitsklärungen, Anzahl	839	707	315	540	434	274	205	525	140
Verbindlichkeitserklärungen, in Prozent aller Schlichtungsverfahren	4,5	5,3	6,2	6,4	5,4	3,9	5,1	7,6	2,9
Verbindlichkeitserklärungen, in Prozent aller abgelehnten Schiedssprüche	16,9	15,3	19,9	19,8	15,9	11,0	14,8	22,9	9,5

Quelle: Englberger, 1995, 294 f.



Lücken bei der Erfassung, zum anderen sind die Angaben ungewichtet. Sie geben keine Auskunft über den Anteil der Beschäftigten, die von verbindlich erklärten Tarifverträgen erfasst wurden. Detaillierte Analysen der Schlichtungspraxis deuten an, dass die Zwangsschlichtung vor allem in großen Tarifbereichen bedeutsam war. Dort waren zwischen 20 und 45 Prozent der Arbeitnehmer von Verbindlichkeitserklärungen betroffen (Englberger, 1995, 188). Im Jahr 1931 (dem ersten Jahr mit verlässlichen amtlichen Angaben) waren es in den wichtigsten Industriezweigen (Bergbau, Eisen- und Stahlindustrie, Metallindustrie) zwischen 50 und 100 Prozent (Steiger, 1998, 300). Damit war ein nicht unerheblicher Anteil der abhängig Beschäftigten von staatlicher Intervention in die Lohnverhandlungen durch verbindliche Schiedssprüche betroffen.

### 3.5.2 Arbeitskampfvolumen

Der zweite Indikator zur Beurteilung der Auswirkungen der staatlichen Zwangsschlichtung ist die Anzahl der arbeitskampfbedingt ausgefallenen Arbeitstage, das sogenannte Arbeitskampfvolumen. Während 1924 noch mehr als 36 Millio-

nen Arbeitstage durch Streiks ausgefallen waren, ging die Zahl der ausgefallenen Tage in den Folgejahren deutlich zurück (vgl. Abbildung 2, Kapitel 3.1). 1925 sanken die Ausfalltage unter drei Millionen, 1926 waren es nur noch 1,2 Millionen. Durch den Ruhreisenstreit Ende 1928 wurde der rückläufige Trend noch einmal unterbrochen. In den Jahren der Weltwirtschaftskrise blieb die Arbeitskampfkaktivität aber deutlich unter dem hohen Niveau der Anfangsjahre der Weimarer Republik. Dies spricht rein rechnerisch für einen Erfolg der SchlVO.

Wirklich befriedend wirkte die Zwangsschlichtung aber nicht. Langfristig konnte sie die mangelhafte Bereitschaft, eine funktionierende Tarifpartnerschaft autonom zu entwickeln, nicht ersetzen. Schuld trugen auch die schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse. So gestaltete sich die im Stinnes-Legien-Abkommen vereinbarte Kooperation „unter dem Einfluß der zunehmend rascher fortschreitenden Geldentwertung immer schwieriger“ (Englberger, 1995, 183). Im Jahr 1924 brach die Zentralarbeitsgemeinschaft auseinander. Anlass war die Aufkündigung des Achtstundentags in der rheinisch-westfälischen Eisen- und Stahlindustrie (Feldman, 1984, 101). Damit entfiel „zumindest zunächst auch eine Möglichkeit, mittels Konsultationen zwischen den Kollektivverbänden auf institutionalisierter Grundlage zu einer Entspannung der Arbeitsmarktbeziehungsweise Tarifbeziehungen zu gelangen“ (Englberger, 1995, 184). Versuche, die Zentralarbeitsgemeinschaft wiederzubeleben, scheiterten 1926 und zu Beginn der Weltwirtschaftskrise (Feldman/Steinisch, 1985, 25).<sup>17</sup>

Die SchlVO war das Resultat eines fehlenden sozialen Konsenses (Feldman/Steinisch, 1980, 63) und einer fortschreitenden Zerstrittenheit der Arbeitsmarktparteien (Hentschel, 1983, 73). Englberger (1995, 183) vertritt die Auffassung, dass der Aufschwung des Tarifvertragswesens in den 1920er Jahren durch das behördliche Schlichtungswesen einerseits „erheblich gefördert“ wurde. Andererseits minderte es den Anreiz der Tarifparteien, tarifpolitische Verantwortung zu übernehmen. Feldman/Steinisch (1980, 65) kritisieren, die staatliche Schlichtung hätte beiden Tarifpartnern ermöglicht, „den bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Realitäten auszuweichen“. Dadurch seien die „schon vorhandene Kompromißlosigkeit und Intransigenz beider Seiten“ gefördert worden. Hentschel (1983, 73) betont, dass die staatliche Zwangsschlichtung kaum arbeitsmarktpolitische Bedeutung erlangt hätte, „wenn die Tarifautonomie in der Weimarer Republik funktionsfähig gewesen wäre“.

Es kann nur darüber spekuliert werden, ob sich die Tarifpartnerschaft ohne die staatliche Zwangsschlichtung stabiler entwickelt hätte. Fest steht jedoch: So hoffnungsvoll die Weimarer Republik mit dem Stinnes-Legien-Abkommen und der Begründung der Tarifautonomie im Rahmen der TarifVO startete, so verhängnisvoll scheiterte dieser erste Versuch, eine vertrauensvolle Tarifpartnerschaft zu etablieren, die frei von staatlicher Einflussnahme funktionierte.

## 4 Das Tarifordnungswesen 1933 bis 1949

### 4.1 NS-Diktatur: das Ende der Tarifautonomie

Die Machtübernahme der Nationalsozialisten am 30. Januar 1933 durch die Ernennung Hitlers zum Reichskanzler leitete auch die sukzessive Abschaffung von Tarifautonomie und demokratischer Mitbestimmung in Arbeitsmarkt- und Betriebsangelegenheiten ein (Englberger, 1995, 271). Ausgestattet mit umfangreichen Befugnissen, die unter anderem aus dem Ermächtigungsgesetz resultierten, kam es schon drei Monate nach Hitlers Machtergreifung am 2. Mai 1933 mittels Beschlagnahme von Gewerkschaftsvermögen, Besetzung von Gewerkschaftshäusern und Verfolgung von Funktionären zu einer Zerschlagung der freien Gewerkschaften. Kurz darauf folgte die Gründung der Deutschen Arbeitsfront (DAF), die im Sinne eines Harmonieverbands innerhalb einer Organisationseinheit die Interessen von Gewerkschaften und Arbeitgebern bündeln sollte (Gesamtmetall, 2015a, 222 f.). Die DAF stellte auch die Vermögensnachfolgerin der Gewerkschaften dar (Englberger, 1995, 271). Die Arbeitgeberverbände wurden zwar nicht direkt zerschlagen, aber sukzessive „gleichgeschaltet“. Die Verbände versuchten, zukünftige Maßnahmen der Hitler-Regierung zu antizipieren. Dies beinhaltete beispielsweise die Eingliederung der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in den Reichsverband der Deutschen Industrie, die Ausrichtung der Organisation nach dem streng hierarchischen Führerprinzip, den Erlass von Richtlinien unter dem Stichwort „Rassefragen“ sowie die Kooperation mit der Deutschen Arbeitsfront (Gesamtmetall, 2015a, 225 f.).

Die neu gegründete DAF sollte allerdings nicht die klassischen Aufgaben der Gewerkschaften oder der Arbeitgeber übernehmen, zum Beispiel die Festset-

zung von materiellen Arbeitsbedingungen mittels Tarifverträgen, sondern primär „die Erziehung im Sinne der NS-Gemeinschaftsideologie“ gewährleisten (Englberger, 1995, 272). Dazu zählten beispielsweise auch sozialpolitische Nebenbereiche wie die Gestaltung von Freizeitaktivitäten (Englberger, 1995, 272). Zwar war in den ersten Wochen ihrer Gründung die Rolle der Deutschen Arbeitsfront nicht eindeutig definiert, sodass es vereinzelt zu Versuchen gekommen sein soll, Tarifverträge abzuschließen. Mit dem „Gesetz über die Treuhänder der Arbeit“ vom 19. Mai 1933 sortierte die Regierung dann allerdings die Befugnisse neu (Gesamtmetall, 2015a, 223 f.). Die neu geschaffenen Treuhänder der Arbeit waren zuständig für die Bestimmung der Mindestarbeitsbedingungen, der Mindestlöhne und für die Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens (Englberger, 1995, 272). Die Idee des Treuhänders war dabei keineswegs neu, sondern orientierte sich am bisherigen System der Zwangsschlichtung der Weimarer Republik, in der externe Dritte als Schlichter erheblichen Einfluss auf Tarifverträge nehmen durften. Die ehemaligen Schlichter sollen häufig als Treuhänder eingesetzt worden sein (Hachtmann, 2004, 115). Mit der gesetzlichen Regulierung des Tarifwesens durch Treuhänder und DAF wurde auch den Arbeitgeberverbänden klar, dass die sozialpolitischen Verbände<sup>18</sup> nicht mehr zu halten seien, und daher beschloss der Reichsverband der Deutschen Industrie im November 1933 deren Auflösung.<sup>19</sup> Dazu beigetragen hat auch die anstehende gesetzliche Regelung der sozialpolitischen Verhältnisse, nach der Arbeitgeberverbände keine Rolle mehr spielen sollten (Gesamtmetall, 2015a, 226).

Mit dem Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (AOG) vom Januar 1934 wurden die Befugnisse der Treuhänder und die Rolle der DAF abschließend geregelt (Englberger, 1995, 272). Neben der Bestätigung des Treuhändergesetzes wurde im AOG auch die Betriebsverfassung neu geordnet. Anstelle von Betriebsräten wurden nun weitgehend funktionslose Vertrauensräte in den Unternehmen eingesetzt (Englberger, 1995, 273). Den Nationalsozialisten schwebte dabei eine hierarchische Betriebsgemeinschaft nach dem Führerprinzip vor, in der der Betriebsführer den Vertrauensräten vorstand und Sozialkonflikte in diesem institutionellen Rahmen innerhalb des Betriebs gelöst werden sollten. Vertrauensräte sollten dabei die Verbundenheit der Betriebsangehörigen sicherstellen, den Arbeitsfrieden erhalten sowie zur Verbesserung der Arbeitsleistung beitragen (Hachtmann, 2004, 117). Die verbeamteten, der

staatlichen Dienstaufsicht unterstehenden Treuhänder hatten dagegen eine wesentlich stärkere Position. Treuhänder konnten beispielsweise in ihrem Bezirk rechtsverbindliche Tarifordnungen erlassen (Englberger, 1995, 273). Zwar war beabsichtigt, dass die Treuhänder nur dann zum Einsatz kommen sollten, wenn der Leiter des Werks und der Vertrauensrat zu keiner Einigung gekommen wären (Hachtmann, 2004, 115), sodass die Tarifordnungen im Vergleich zu der vom Arbeitgeber erlassenen Betriebsordnung nur eine untergeordnete Rolle gespielt hätten. In der Praxis wurden Arbeitsbedingungen aber vor allem durch die Tarifordnungen des Treuhänders geregelt, der durch einen Sachverständigenrat unterstützt wurde. Den Betriebsordnungen blieb nur eine Ergänzungsfunktion (Englberger, 1995, 273 f.). Damit galt im Dritten Reich nicht mehr das Vertragsprinzip, sondern das Tarifordnungsprinzip, bei dem eine autoritäre Position des Treuhänders vom NS-Regime gewünscht war, um die hohe Arbeitslosigkeit mittels einer Senkung der Lohnkosten zu reduzieren (Hachtmann, 2004, 119 f.). In der Realität blieb aber eine Vielzahl von Tarifverträgen aus den Jahren vor 1933 in Kraft, da sie in die Tarifordnungen übergingen (Englberger, 1995, 274). Die Erhöhung der Tariflöhne wurde zudem in den meisten Branchen seit 1933 unterbunden (Englberger, 1995, 276).

Die Arbeit der Deutschen Arbeitsfront als nationalsozialistischer Gegenentwurf zu Tarifpartnerschaft und freien Gewerkschaften war mit organisatorischen Problemen behaftet. So gehörten bürokratische Ineffizienz und interne Rivalitäten zur Arbeitsweise der DAF. Der Einfluss der Deutschen Arbeitsfront wurde daher vor allem durch die steigenden Mitgliederzahlen (von neun Millionen 1934 auf 16 Millionen 1938) und durch einen stark steigenden Jahresetatz gesichert (Hachtmann, 2004, 126). Neben den Regelungen des AOG erließen die Nationalsozialisten im Verlauf der Dritten Reichs weitere Gesetze und Verordnungen, die die Selbstverwaltung der Unternehmen (und der noch vorhandenen Verbände) weiter unterbanden. So wurde beispielsweise im Jahr 1938 den Treuhändern die Möglichkeit gegeben, neben der Kontrolle der Mindestarbeitsbedingungen auch Höchstlöhne und Höchstarbeitsbedingungen festzulegen. Dies war unter anderem dem staatspolitischen Ziel der Stabilisierung der Löhne geschuldet und sollte ein wirkungsvolles Mittel zur Durchsetzung des schon seit 1933 angestrebten faktischen Tariflohnstopps darstellen (Englberger, 1995, 275 f.). Mit Blick auf die Arbeitsentgelte ist allerdings festzustellen, dass das staatliche Ziel von stabilen Löhnen nicht erreicht wurde. So stiegen

die Verdienste spätestens ab dem Jahr 1938 in allen Wirtschaftsbranchen (Englberger, 1995, 277). Gründe hierfür waren der Arbeitskräftemangel, die Erhöhung der Wochenarbeitszeit und Überstundenzuschläge (Englberger, 1995, 276 f.).

Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass die Nationalsozialisten „die vor 1933 bestehenden Instrumente sozialer Selbstverwaltung und Selbststeuerung auf dem Arbeitsmarkt [...] durch staatliche Organe ersetzt [haben]“ (Englberger, 1995, 277). Zwar führten die geschaffenen Institutionen zu einer Zerschlagung der Organisationen der Tarifparteien. Langfristig konnten sie die Idee der Tarifautonomie aber nicht zerstören. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer „Wiederbelebung“ der Tarifpartner und der Tarifautonomie (Gesamtmetall, 2015a, 230).

## 4.2 Planungen der amerikanischen und britischen Besatzungsmächte vor Kriegsende

Anders als nach dem Ersten Weltkrieg war Deutschland nach seiner Kapitulation am 8. Mai 1945 ein besetztes Land. Es war in Besatzungszonen aufgeteilt, deren Militärgouverneure zunächst die Regierungsgewalt übernahmen. Entsprechend hingen der wirtschaftliche und gesellschaftliche Aufbau von den Vorstellungen der Besatzungsmächte ab (Schneider, 2000, 245). Schon vor Kriegsende hatten die Alliierten Pläne zur zukünftigen Arbeitsmarktordnung in Deutschland entwickelt. Im US-Außenministerium wurde eine Rückkehr zu den Strukturen der Weimarer Republik favorisiert. Dies beinhaltete die Herstellung der Koalitionsfreiheit und die Rückkehr zu Kollektivverhandlungen. Außerdem wurde den alten Sozialdemokraten und Gewerkschaftern „ein wichtiger Beitrag zu einer maßvollen Wiederaufbaupolitik zugebracht“ (Nautz, 1985, 42). Das US-Kriegsministerium ging davon aus, dass sich Arbeiter in den Nachkriegswirren ohnehin wieder gewerkschaftlich organisieren würden. Dabei wurde zwar erwartet, dass auch radikale, konservative oder nationalsozialistische Strömungen innerhalb der Gewerkschaften entstehen könnten. Dennoch empfahl die Civil Affairs Division, eine Unterabteilung des US-Kriegsministeriums, die Bildung von Vereinigungen zwecks Abschluss von Kollektivverträgen zu erlauben (Nautz, 1985, 43). Allerdings sollten diese Tarifverhandlungen nur unter strengen Vorgaben der Militärregierung zulässig sein. Nach

ursprünglicher amerikanischer Vorstellung beinhaltete dies auch eine Genehmigungspflicht für Kollektivverträge, wenn darin die Lohnhöhe festgelegt wurde (Nautz, 1985, 44).

Die Briten begannen ebenfalls schon 1944 mit Planungen zur Arbeitsmarktordnung in Deutschland. Auch sie setzten auf die Mitwirkung von Gewerkschaften. Da aber davon ausgegangen wurde, dass durch Krieg und Diktatur ein Mangel an zuverlässigen Gewerkschaftsführern entstanden war, sollte der Aufbau von Industriegewerkschaften reguliert werden (Nautz, 1985, 56 f.). In einem britischen Memorandum wurde zudem festgehalten, dass Lohn- und Preiskontrollen so lange notwendig seien, bis die Arbeitsmarktparteien gezeigt hätten, dass sie Lohnverhandlungen erfolgreich und verantwortungsvoll durchführen könnten (Nautz, 1985, 57). Für die Folgezeit wurde in Anlehnung an die britische Praxis angestrebt, die Grundsätze der Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie wiedereinzuführen (Nautz, 1985, 58). Im Vereinigten Königreich bildete sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein System der nationalen Industrietarifverträge heraus, das durch zentralisierte Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ausgehandelt wurde. Grundlage des britischen Systems waren mitgliederstarke, zentrale Gewerkschaften sowie ein hoher Organisationsgrad der Unternehmer (Müller-Jentsch, 1983, 108 f.).

Abschließend lässt sich folgern, dass insbesondere die liberalen und marktwirtschaftlich orientierten Arbeitsmarktordnungen von US-Amerikanern und Briten für die Wiedereinführung der Tarifautonomie maßgeblich waren. Die Tariffähigkeit von Gewerkschaften wurde zudem als Mittel zur Stabilisierung der Position der Sozialdemokraten angesehen. Die Stärkung der Sozialdemokratie sollte wiederum kommunistische Kräfte zurückdrängen. Ein ähnliches Motiv ist bei der Neugründung von Arbeitgeberverbänden zu identifizieren. Um das sozialstaatliche Konzept des angloamerikanischen Raums auf Deutschland zu übertragen, brauchten die Gewerkschaften Verhandlungspartner im Sinne von Arbeitgeberverbänden (Nautz, 1985, 41). Auf die Betrachtung der französischen Besatzungszone wird im Folgenden verzichtet, da sich die Bundesländer der französischen Besatzungszone in den 1950er Jahren den Regelungen der Bizone anschlossen. Die Entstehung des Tarifvertragsgesetzes von 1949 wurde ausschließlich in der britischen und amerikanischen Besatzungszone gestaltet.



### 4.3 Nationale Vorstellungen

Die deutsche Bevölkerung stand einer Organisation des Arbeitsmarktes über Kollektivvereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ohne staatliche Lohnkontrolle skeptisch gegenüber. Das zeigte eine Studie des Office of Military Government, United States (OMGUS) von 1946, in der die Präferenzen der deutschen Bevölkerung abgefragt wurden (Nautz, 1985, 51 f.). In dieser Repräsentativbefragung von 1.600 erwachsenen Bewohnern der amerikanischen Besatzungszone bewerteten nur 38 Prozent der Befragten die staatlichen Lohnkontrollen während der NS-Diktatur als schlecht, während 35 Prozent sie befürworteten. Für die Wiedereinführung von Tarifautonomie und Streikrecht sprachen sich nur 34 Prozent der Befragten aus, während 42 Prozent eine staatliche Lohnfestsetzung guthießen. Immerhin war eine Mehrheit dafür, wieder freie Gewerkschaften einzuführen. Damit gab es in der deutschen Bevölkerung eine ambivalente Meinung zur Wiederherstellung der Tarifautonomie. Während die Befürworter von Tarifautonomie und Streikrecht den Arbeitern ihre Rechte zurückgeben wollten, begründeten Anhänger staatlicher Lohnkontrollen ihre Ansicht mit dem Wunsch nach Ordnung und Frieden. Allein unter den Gewerkschaftsmitgliedern gab es eine leichte absolute Mehrheit für die Einführung der Tarifautonomie. Damit bestand hinsichtlich der zentralen Frage, ob Tarifautonomie einen integralen Bestandteil von demokratischen Strukturen ausmacht, zwischen den amerikanischen Besatzern und der deutschen Bevölkerung eine unterschiedliche Auffassung (Nautz, 1985, 51 f.).

Deutsche Gewerkschaftsvertreter entwickelten dagegen schon im ausländischen Exil zum Teil spezifische Vorstellungen von der zukünftigen Arbeitsmarktordnung Deutschlands (Nautz, 1991, 186). Dabei wurde unter anderem eine staatliche Planung der Wirtschaft gefordert, an der die Gewerkschaften ebenso beteiligt sein sollten wie an den Selbstverwaltungskörpern der Wirtschaft. Außerdem sollten auch Betriebsräte in die Leitung größerer Betriebe einbezogen werden. Bevor Gewerkschaften ihren Ideen Nachdruck verleihen konnten, bedurfte es allerdings deren Neugründung. Bezüglich der Organisationsform von Gewerkschaften reichten die Überlegungen vom Konzept einer nationalen Einheitsgewerkschaft bis zum Konzept der Industriegewerkschaften (Schönhoven, 2003, 52). Die zentralistisch geführte Einheitsgewerkschaft, mit der eine Zersplitterung in Richtungsgewerkschaften wie in der Weimarer Republik vermieden werden sollte, konnte sich allerdings nicht durchsetzen, da die

Militärregierung Druck aufbaute (Gesamtmetall, 2015a, 236) und die britischen Gewerkschaften den deutschen Gewerkschaftsführern klarmachten, dass dieser Ansatz nicht erfolgversprechend sein würde (Schneider, 2000, 248). Darum entstanden autonome Industriegewerkschaften unter dem Dach eines Gewerkschaftsbunds (Schönhoven, 2003, 51). Im Gegensatz zur Weimarer Republik bildeten sich allerdings zunächst keine Richtungsgewerkschaften. Stattdessen sollten sie „weltanschaulich pluralistisch [...] und parteipolitisch unabhängig [...]“ sein (Schönhoven, 2003, 50). Diese Freiheit von politischen Tendenzen in den Gewerkschaften wurde unter anderem auch von den amerikanischen Besatzern erwartet (Schneider, 2000, 245).

Auf der Gewerkschaftskonferenz der britischen Zone vom 21. bis 23. August 1946 in Bielefeld wurde deutlich, wie sich ein Teil der Gewerkschaften in der britischen Zone Tarifautonomie vorstellte. Der Staat sollte den Lohnrahmen vorgeben, in dem die Tarifparteien dann selbstständig verhandeln können (Nautz, 1991, 188). Daher drängten sie gegenüber der Militärregierung auch auf die Zulassung von Arbeitgeberverbänden, um Verhandlungspartner für Tarifverträge zu erhalten (Nautz, 1985, 41). Eine andere Gruppierung innerhalb des Zonensekretariats der Gewerkschaften für die britische Zone – einer Vorläuferin des 1949 gegründeten Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB), bestehend unter anderem aus Tarifrrechtsexperten – befürwortete dagegen uneingeschränkte Tarifautonomie (Nautz, 1991, 188). In internen Diskussionen der Gewerkschaften setzten sich die Befürworter der uneingeschränkten Tarifautonomie zwar durch (Nautz, 1991, 189). Dennoch bleibt es bemerkenswert, dass ein gewichtiger Anteil der Gewerkschaftsfunktionäre erhebliche staatliche Interventionsmöglichkeiten in der Lohnpolitik forderte. Dass die Gewerkschaften die Tarifautonomie letztlich doch favorisierten, basierte allerdings auch auf ideologischen Motiven. Weite Teile der Gewerkschaften lehnten eine Zentralisierung von Tarifverhandlungen ab, wie sie in den wirtschaftsdemokratischen Überlegungen vorgetragen wurde. Sie befürworteten dezentrale Verhandlungen durch die Einzelgewerkschaften. Grundlage dieser Überlegung war auch, dass bei zentralen Verhandlungen einzelne Gruppen durch Streik das Gewerkschaftsvermögen aller aufzehren könnten, was zu vermeiden war (Nautz, 1991, 191). Eine andere Position vertrat dagegen das Handwerk, welches den Anspruch formulierte, auch auf Spitzenverbandsebene verhandeln zu dürfen (Herschel, 1973, 190).

Ein bisher nicht beschriebenes Motiv der Gewerkschaften leitete sich aus ihrem Verhältnis zu den Betriebsräten ab. Während sich die Betriebsräte auch in einer Zeit der Lohnrestriktionen wirksam für die Rechte der Arbeiter im Betrieb einsetzen konnten, war den Gewerkschaften ihre Kernkompetenz, das Aushandeln von Tarifverträgen, weitgehend genommen. Aus diesem Grund wuchs bei den Gewerkschaften das Bedürfnis nach Erfolgen, um die eigene Position gegenüber den Betriebsräten zu sichern (Nautz, 1985, 41). Die Gewerkschaften sahen die Dominanz der Betriebsräte unter anderem auch kritisch, da diese in der Nachkriegszeit zunächst von Kommunisten dominiert wurden (Schneider, 2000, 257). Um die Dominanz der Betriebsräte zurückzudrängen, brauchten die Gewerkschaften allerdings die Unterstützung der Besatzungsmächte (Nautz, 1985, 41). Dies stellte einen zusätzlichen Anreiz für die Gewerkschaftsfunktionäre dar, sich an den marktwirtschaftlichen und demokratischen Vorstellungen der Besatzungsmächte zu orientieren.

Die Arbeitgeber verfolgten Ziele, die denen der Gewerkschaften weitgehend entsprachen. Dabei stand das Privateigentum der Produktionsmittel für die Arbeitgeber im Mittelpunkt. Als es nach Kriegsende zu spontanen Basisbewegungen mit sozialistischen Forderungen in der Bevölkerung kam, boten daher einige Großunternehmen von sich aus paritätische Mitspracherechte an. Damit wollten sie weitergehenden Forderungen, zum Beispiel nach einer Planwirtschaft oder einer Verstaatlichung ganzer Industrien, zuvorkommen (Blanke et al., 1975b, 145). Im Gegensatz zu den Gewerkschaften konnten die Arbeitgeber ihren Forderungen zunächst nicht in organisierter Form Nachdruck verleihen. Die Besatzungsmächte sahen Zusammenschlüsse von Einzelarbeitgebern kritisch, da Industriellen pauschal eine Mitschuld am Erstarken des Nationalsozialismus gegeben wurde. In der britischen Zone wurden die sich neu gründenden Arbeitgeberverbände „stillschweigend geduldet“ (Gesamtmetall, 2015a, 241). Erste Verbände gründeten sich schon ab September 1945 (Gesamtmetall, 2015a, 242). Offiziell gebilligt wurden sie aber erst im Mai 1947 (Gesamtmetall, 2015a, 243).

Die amerikanische Militärregierung folgte dieser Linie nach anfänglichem Verbot. Im Oktober 1947 erklärte sie, dass sie die Gründung von Arbeitgeberverbänden befürworte (Gesamtmetall, 2015a, 244). Um eine weitgehend interventionsfreie Wirtschaftsform durchzusetzen, die insbesondere auf die

Verstaatlichung von Industrien und Betrieben verzichtete, unterstützten die Arbeitgeber die Vorschläge der Gewerkschaften, die staatlichen Tarifordnungen der NS-Diktatur nach dem Vorbild der Weimarer Republik wieder durch die Tarifautonomie zu ersetzen (Nautz, 1991, 186). Die Arbeitgeber sorgten sich allerdings darum, dass nach den zwölf Jahren ohne Mitspracherechte erst langsam wieder zu erlernen sei, wie Mitsprache zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern funktioniere. Daher befürworteten sie für die ersten Nachkriegsjahre eine staatliche Wirtschaftsplanung, um den Übergang von Treuhändern zur Tarifautonomie zu erleichtern (Nautz, 1991, 184). Bezüglich der Wiedereinführung von Flächentarifverträgen formulierten die Arbeitgeber den Wunsch, Tarifverträge für möglichst große Tarifgebiete abzuschließen. Davon versprachen sich die Arbeitgeber, dass der Wirtschaftsfriede durch die Vermeidung von Arbeitskämpfen gewahrt werde und die allgemeine Wirtschaftslage gegenüber Partikularinteressen einzelner Wirtschaftszweige oder Regionen eine größere Bedeutung erhalte (Nautz, 1991, 184).

#### 4.4 Erste Schritte zum Tarifvertragsgesetz

Nur zwei Monate nach dem Kriegsende verständigten sich die westlichen Siegermächte Frankreich, USA und Vereinigtes Königreich darauf, in ihren jeweiligen Besatzungszonen den Aufbau von Gewerkschaften wieder zuzulassen. Die Entstehung gesamtdeutscher Gewerkschaften scheiterte zu diesem Zeitpunkt am Veto Frankreichs (Nautz, 1985, 60 f.).

In der amerikanischen Zone wurde mit der Besetzung Deutschlands auch die Arbeit der Reichstreuhandler untersagt. Zum Januar 1947 setzte die Militärregierung auch das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (AOG) außer Kraft. Bis 1947 galten daher die Tarifordnungen aus der Zeit der NS-Diktatur. Die TarifVO der Weimarer Republik wurde aber nicht automatisch wieder Rechtsgrundlage. Kollektivverhandlungen waren daher zunächst nur über Betriebsvertretungen möglich, denen es seit Juli 1945 erlaubt war, direkt mit Arbeitgebern zu verhandeln (Dreschers, 1994, 95 ff.). Die Betriebsvertretungen waren aber auch für die Entnazifizierung der Belegschaft und der Geschäftsführung zuständig (Nautz, 1985, 50). Erst Anfang 1946 kam es zu einer Zuwendung zu den Gewerkschaften.<sup>20</sup> Im Mai 1946 wurde der Abschluss von Tarifverträgen zwischen Gewerkschaften und einzelnen Arbeitgebern (einschließlich Lohn-

fragen) in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone erlaubt (Dreschers, 1994, 97). Allerdings mussten sich diese Tarifverträge an die allgemein gültigen Gesetze halten, also auch an die Lohnstopps. Die neu gegründeten Gewerkschaften waren daher zunächst in ihrem Wirkungsbereich eingeschränkt (Dreschers, 1994, 98).

Die amerikanischen Besatzer strebten inzwischen ein System von autonomen Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern an. Dies hatte zwei Hauptgründe: Zum einen beschrieben sie Tarifverhandlungen als elementaren Bestandteil von Demokratie (Nautz, 1985, 52) und zum anderen erhofften sie sich eine „friedliche Beilegung von arbeitsmarktpolitischen Streitigkeiten“ beziehungsweise deren Vermeidung (Nautz, 1985, 53). Darüber hinaus sahen die Amerikaner in starken Gewerkschaften und Arbeitgebern Partner, die beim Aufbau von Sozialversicherungen hilfreich sein konnten (Nautz, 1985, 52). Ab 1947 wurden daher auch Arbeitgeberverbände wieder zugelassen (Nautz, 1985, 54). Die Maßnahmen der amerikanischen Militärregierung wurden im Juli 1947 wieder vom OMGUS im Bezirk Württemberg-Baden evaluiert (Nautz, 1985, 55). Dabei kristallisierte sich heraus, dass die Gewerkschaften bis dato kaum Anstrengungen unternommen hatten, Tarifverhandlungen abzuschließen. Die Gründe waren vielfältig. Primär wurden die vorherrschenden Lohnrestriktionen, das Fehlen von Arbeitgeberorganisationen als Verhandlungspartner sowie die fehlende Rechtsgrundlage in Form eines Tarifvertragsgesetzes identifiziert. Die Gewerkschaften befürchteten, dass sie sich in einem solchen Umfeld nicht als effektive Interessenvertretung profilieren könnten (Nautz, 1985, 55).

Auch in der britischen Zone waren nach Kriegsende freie Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zunächst nicht erlaubt. Stattdessen führte die britische Militärregierung ein Lohnamtssystem ein, welches Löhne und Arbeitsbedingungen mithilfe von Tarifordnungen und einem System von Treuhändern festlegte (Dreschers, 1994, 99 f.). Den Landesarbeitsämtern wurde ein paritätisch aus Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern besetztes lohnberatendes Beratungsgremium zur Seite gestellt. Damit bestand eine „staatskorporative Institution“, über die Lohnkontrollen mithilfe von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen durchgesetzt werden sollten (Nautz, 1985, 61). Diese Vorgehensweise geriet 1947 allerdings zunehmend in die Kritik.

Zum einen wurde die Kontrolle des Lohnstopps zunehmend ineffektiv. Zum anderen nahm der Einfluss der Betriebsräte auf Kosten der Gewerkschaften zu, da die Gewerkschaften durch die Lohnkontrollen keine Tarifverhandlungen führen konnten (Nautz, 1985, 62). Die Gewerkschaften kritisierten, dass der Abschluss einzelner Betriebsvereinbarungen im Vergleich zur Aushandlung von Tarifverträgen durch die Tarifpartner ineffizient sei (Gesamtmetall, 2015a, 242). Damit liefen sie bei der britischen Regierung offene Türen ein. Diese zog Gewerkschaften möglichen kommunistisch geprägten Betriebsräten als Vertretung der Arbeiter vor (Nautz, 1985, 62; Schneider, 2000, 257). Betriebsräte waren zudem im angloamerikanischen Raum eher unbekannt. Aus diesem Grund regte die britische Militärregierung die Gewerkschaften in zunehmendem Maße an, organisatorische und personelle Vorkehrungen zu treffen, um Tarifverhandlungen führen zu können (Nautz, 1985, 64). Bezüglich der Organisation von Arbeitgebern beharrten die Briten auf einer Trennung von Wirtschaftsverbänden und Arbeitgeberverbänden. Letztere wurden zunächst nur vereinzelt geduldet. Erst ab 1947 war ihre Gründung offiziell erlaubt (Gesamtmetall, 2015a, 242). Im November desselben Jahres bekannten sich die Briten auch offiziell dazu, die Tarifautonomie („system of free collective bargaining“) wieder einzuführen (Nautz, 1985, 67).

#### **4.5 Beratungen zwischen Besatzungsmächten und deutschen Tarifparteien**

Neben den Planungen und Bestimmungen der Alliierten in den Besatzungszonen gab es auch in amtlichen deutschen Stellen Diskussionen und Entwicklungen zum Tarifwesen. In der britischen Zone beschäftigte sich das Zentralamt für Arbeit in Lemgo (ZfA) mit diesem Thema. Dabei standen zu Beginn zwei Ansätze im Mittelpunkt der Diskussion um ein neues Tarifrecht: zum einen der staatskorporatistische Ansatz, der eine Beteiligung des Staates an der Tarifgestaltung vorsah, und zum anderen ein liberaler Ansatz, der Tarifautonomie forderte (Nautz, 1985, 69). Der staatskorporatistische Ansatz des ZfA trug schlichtweg der damaligen Praxis Rechnung, die Arbeitsbedingungen mittels staatlicher Tarifordnungen zu regeln (Nautz, 1985, 70 f.).

Die Gewerkschaften entwickelten ab 1945 durch den Arbeitsrechtler Hans Carl Nipperdey einen eigenen Entwurf für ein Tarifvertragsgesetz, den sie im Sep-

tember 1948 vorlegten (Nautz, 1991, 179). Darin wurde die Autonomie der Tarifparteien gefordert und eine staatliche Genehmigungspflicht von Tarifverträgen abgelehnt. Zudem sollten, anders als in der Weimarer Republik, Tarifverträge auch betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen normativ regeln können. Ebenfalls wurden die Unabdingbarkeit, die unmittelbare und zwingende Wirkung des Tarifvertrags, der Vorrang von Tarifverträgen vor Betriebsvereinbarungen, die Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) und die Bindung an einen Tarifvertrag auch bei Austritt aus einer Tarifvertragspartei (Nachwirkung) in den Forderungskatalog aufgenommen (Nautz, 1991, 192 f.). Indem Nipperdey in seinem Entwurf eines Tarifvertragsgesetzes auch betriebliche Fragen in Tarifverträgen regeln wollte, versuchten die Gewerkschaften ihre Vorrangstellung gegenüber den Betriebsräten auf rechtlichem Weg wiederherzustellen (Nautz, 1991, 195).

Im Rahmen der zwischen 1946 und 1948 geführten Beratungen über ein neues Tarifrecht entwarf das ZfA dann eine Tarifvertragsordnung für die britische Besatzungszone, die auch mit den Tarifpartnern diskutiert werden sollte (Nautz, 1985, 83 ff.). In diesem Entwurf wurde klargestellt, dass der Tarifvertrag und nicht die Tarifordnung das adäquate Mittel des kollektiven Arbeitsrechts sei. Zudem definierte der Entwurf die tariffähigen Vereinigungen: Gewerkschaften, einzelne Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände sollten uneingeschränkt tariffähig sein, Spitzenverbände der Arbeitgeber hingegen nur eingeschränkt (Nautz, 1991, 192). Unter einem Spitzenverband verstand man dabei „alle Verbände tariffähiger Organisationen gleich welcher Stufe“ (Herschel, 1973, 190). Tariffähigkeit erhielten diese entweder bei Vollmacht der Mitgliedsverbände oder wenn es zu ihren satzungsgemäßen Aufgaben gehörte (Herschel, 1973, 190). Darüber hinaus enthielt der Entwurf Regelungen zur Allgemeinverbindlichkeit. Die Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrags sollte erklärt werden können, falls die Interessen der Militärregierung berührt seien oder ein Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich überwiegende Bedeutung erlangt hatte (also ohne Antrag einer Tarifpartei). Dabei spielte nicht nur die klassische Wettbewerbsargumentation für das ZfA eine Rolle, nach der Lohnunterbietung durch Außenseiter als „Schmutzkonzurrenz“ verboten sein sollte (Nautz, 1985, 87). Die AVE sollte auch als Teil der staatlichen Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden können (Nautz, 1991, 181). Der bemerkenswerteste Punkt des Entwurfs war allerdings die konstitutive Wirkung der Eintragung in ein Tarifregister zu-

sammen mit einer inhaltlichen Prüfung und Genehmigungspflicht von Tarifverträgen durch das ZfA (materielles Prüfungsrecht von Tarifverträgen).

Parallel dazu fanden in Stuttgart Diskussionen im Länderrat der amerikanischen Besatzungszone statt. Dort war der Unterausschuss für Arbeitsrecht für Tarifrechtsfragen zuständig. Dieser legte 1947 ebenfalls einen ersten Gesetzentwurf vor, der ein im Vergleich zum ZfA-Entwurf liberaleres Verständnis von Tarifverhandlungen zeigte (Entwurf eines Tarifvertragsgesetzes, vorläufige Fassung auf Grund der Beratungen am 14. März 1947, vom 17. April 1947, zitiert nach Nautz, 1985, 101). So waren Allgemeinverbindlichkeitserklärungen nur auf Initiative einer Tarifpartei möglich und sie sollten ausschließlich vom Arbeitsminister ausgesprochen werden können, da dieser demokratisch legitimiert war (Nautz, 1985, 102). Bezüglich der rechtswirksamen Eintragung von Tarifverträgen in ein Tarifregister sah der Gesetzentwurf vor, dass diese nur eine Ordnungsvorschrift darstelle und keine materielle Prüfung nach sich ziehe (Nautz, 1991, 182).

## 4.6 Das Tarifvertragsgesetz

Die Diskussion über das Tarifvertragsrecht wurde Mitte 1948 von der zonalen Ebene auf die bizonale Ebene der amerikanischen und britischen Besatzungszone übertragen. Im Zuge dieser Beratungen legte auch die SPD-Fraktion einen Gesetzentwurf zum Tarifvertragsgesetz des Vereinigten Wirtschaftsgebiets vor, der sich auf die Vorschläge der Gewerkschaften zum Tarifrecht stützte (Nautz, 1985, 114) und mit den Arbeitgebern abgestimmt war (Nautz, 1991, 179). Im daraufhin von der Verwaltung für Arbeit (VfA) – dem federführenden Verwaltungsorgan des zuständigen Wirtschaftsrats und zugleich Rechtsnachfolgerin des ZfA – vorgelegten Referentenentwurf wich die Verwaltung erheblich von den ursprünglichen Vorstellungen des ZfA ab und kam den Vorstellungen der Gewerkschaften entgegen. Die wesentlichste Änderung betraf die materielle Prüfung des Tarifvertrags, die nun aufgegeben wurde.

Im parlamentarischen Prozess setzte sich der Vorschlag der SPD-Fraktion durch (Nautz, 1985, 117 ff.). Daraufhin wurde der „Entwurf des Ausschusses für Arbeit“ für ein Tarifvertragsgesetz erarbeitet und am 9. und 10. November 1948 von der Vollversammlung des bizonalen Wirtschaftsrats diskutiert. Da er auf die Zustimmung von CDU, SPD und FDP traf, wurde der Tarifvertragsgesetzentwurf



vom bizonalen Wirtschaftsrat in der vorgelegten Form beschlossen (Nautz, 1985, 221 ff.). Zum Inkrafttreten benötigte der Entwurf aber noch die Zustimmung der Militärregierungen – mittels Genehmigung durch das Bipartite Control Office (BICO) der Alliierten in Frankfurt am Main (Herschel, 1973, 184).

Einer solchen Zustimmung standen zwei Streitfragen im Wege. Die britischen und amerikanischen Besatzungsmächte lehnten sowohl die AVE (aus Gründen der sozialen Ordnung) ab als auch die Einbeziehung betriebsverfassungsrechtlicher Fragen in den Normenkanon des Tarifvertrags (Nautz, 1985, 131). Das BICO erkannte zwar an, dass die Einführung der AVE dem Selbstbestimmungsrecht der Deutschen entsprach, da Interessen der Militärregierung nicht tangiert wurden und die AVE ein erprobtes Instrument aus der Weimarer Republik war (Nautz, 1985, 132). Die AVE war den Offizieren im BICO aus der eigenen arbeitsmarktpolitischen Tradition aber nicht bekannt. Die Alliierten entwickelten daher den Anspruch, die Inhalte der AVE zu definieren (Herschel, 1973, 195) und präziser zu fassen als in der Weimarer Republik (Lesch, 2003, 6). Daher legten sie ein besonderes Augenmerk auf die Auswirkung der AVE auf Demokratie und Wettbewerb. In den anschließenden Abstimmungen zwischen den Militärregierungen, der VfA und dem Wirtschaftsrat präziserte dann der Ausschuss für Arbeit die AVE dahingehend, dass sie nur dann möglich sein sollte, wenn 50 Prozent der in den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Arbeitnehmer vom existierenden Tarifvertrag betroffen sind und ein öffentliches Interesse besteht (Lesch, 2003, 6). Am 5. April 1949 wurde die Änderung von der britischen und der amerikanischen Militärregierung bestätigt, sodass das TVG am 9. April 1949 in der Bizone in Kraft treten konnte (Nautz, 1985, 138 ff.).

Wie schon im Jahr 1918 war es die Kooperation der Tarifpartner, die eine Wiedereinführung der Tarifautonomie ermöglichte. Erneut bildete sich eine weitgehende Interessenidentität, die vor allem auf der gemeinsamen Ablehnung staatlicher Eingriffe beruhte (Nautz, 1991, 180). So lehnten beide Tarifparteien den Vorschlag staatlicher Behörden ab, wonach Tarifverträge nur durch die Eintragung in ein Tarifregister Gültigkeit erlangen sollten (Nautz, 1991, 179). Dabei wäre dem Präsidenten des Amtes ein materielles Prüfungsrecht zugekommen (Nautz, 1991, 181). Das TVG kann daher durchaus als „Grundkompromiß zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern“ (Nautz, 1991, 180) gewertet werden, der sich stabilisierend auf die Tarifpartnerschaft auswirkte.

# 5 Das Tarifvertragswesen der Bonner Republik

## 5.1 Allgemeiner Überblick

Das Inkrafttreten des Tarifvertragsgesetzes am 9. April 1949 markierte den Beginn einer Periode, in der das kollektive Arbeitsrecht in Westdeutschland sukzessive weiterentwickelt und konkret ausgestaltet wurde. Dabei ging es zum einen um die praktische Umsetzung seitens der Tarifvertragsparteien und zum anderen um die Fortentwicklung des Gesetzes und flankierender Regelungen (etwa Durchführungsverordnungen oder das Mindestarbeitsbedingengesetz von 1952). Das TVG der Bizone wurde mit der Verkündung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 Bundesrecht, galt aber weiterhin nur in den Ländern der Bizone. In der französischen Besatzungszone wurden zunächst eigene Tarifvertragsgesetze erlassen. Ein einheitliches Tarifrecht im Bundesgebiet gab es erst ab dem 23. April 1953, nachdem sich die französische Besatzungszone dem bizonalen TVG angeschlossen hatte.

Bis in die 1970er Jahre folgten verschiedene Änderungen des TVG, ohne den Wesensgehalt der Regelungen substantiell zu verwandeln. So wurde mit dem Gesetz zur Änderung des TVG vom 11. Januar 1952 die AVE um den Tatbestand „sozialer Notstand“ ergänzt, der Begriff der Spitzenorganisation erweitert sowie die Möglichkeit zur Verordnung von Mindestarbeitsbedingungen für tarifungebundene Arbeitnehmer geschaffen (die ohne praktische Bedeutung blieb). Dabei ließ man die Bestimmungen zur Tarifautonomie aber unangetastet (Dreschers, 1994, 116 f.). 1953 wurde das TVG durch ein Arbeitsgerichtsgesetz ergänzt.

Die dominierenden Themen nach Einführung des TVG waren die Einführung der paritätischen Mitbestimmung sowie eines Betriebsverfassungsgesetzes und die Diskussion um betriebsnahe Tarifverträge. Weiterhin wichtig waren die Ausgestaltung des Streikrechts durch die Rechtsprechung, die Arbeitszeitpolitik und die Arbeitsbewertung. Tarifpolitisch standen die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Erhöhung der Reallöhne im Mittelpunkt. Auf die Themen Mitbestimmung, betriebsnahe Tarifpolitik und Arbeitszeitverkürzung wird im Folgenden ausführlicher eingegangen.

## 5.2 Paritätische Mitbestimmung

Im deutschen Arbeitsrecht stellt der Dualismus aus Tarifverträgen einerseits und Betriebsvertretung (Mitbestimmung) andererseits ein Wesensmerkmal der kollektiven Interessenvertretung der Arbeitswelt dar. Daher wird im Folgenden kurz die Verankerung der paritätischen Mitbestimmung in den Arbeitsbeziehungen der Bonner Republik nachvollzogen.

Mit dem Betriebsrätegesetz von 1920 wurde die Position von Betriebsräten erstmals gesetzlich fixiert. Diese sollten darüber wachen, ob die gesetzlichen Vorschriften und der für den Betrieb relevante Tarifvertrag eingehalten wurden. Damit kam den Betriebsräten eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung von Tarifverträgen zu (Achten, 2007, 33). Nachdem diese Funktion in der NS-Diktatur suspendiert wurde, standen nach der Verabschiedung des TVG die Mitwirkungsrechte des Betriebsrats im Zentrum der gewerkschaftlichen Aufmerksamkeit (Schneider, 2000, 271). Wie in Kapitel 4 beschrieben, nahmen Betriebsräte zwar schon 1946 die Arbeit wieder auf, allerdings standen sie zunächst in einer Konkurrenzbeziehung zu den Gewerkschaften. Durch das TVG wurde die Stellung der Gewerkschaften als tarifpolitischer Akteur gestärkt. Nun versuchten sie, ihren Einfluss auf die Wirtschaft mithilfe der Mitwirkungsrechte und Mitbestimmungsbefugnisse des Betriebsrats weiter auszubauen (Schneider, 2000, 271). Dabei gingen die Gewerkschaften davon aus, dass sie die Betriebsräte für ihre Zwecke beeinflussen konnten, zum Beispiel indem die Mitglieder des Betriebsrats auch aktive Gewerkschaftsmitglieder waren.

Schon 1947 erreichten die Gewerkschaften einen ersten Erfolg. Mittels Verordnung wurden von der britischen Militärregierung in der Schwerindustrie der britischen Besatzungszone (zuerst in den Hüttenwerken Hagen-Haspe AG) ein paritätisch besetzter Aufsichtsrat und ein Arbeitsdirektor im Vorstand eingeführt. Während sich die Gewerkschaften davon einen stärkeren Einfluss auf wirtschaftliche Fragen (Schneider, 2000, 270) sowie einen Schutz vor ausländischer Kontrolle erhofften (Hans-Böckler-Stiftung, o. J.), akzeptierte die Schwerindustrie diese Stärkung von Arbeitnehmerrechten, um einer Enteignung und einer Entflechtung der großen Konzerne entgegenzuwirken (Schneider, 2000, 270). In dieser Zeit entwickelten die Gewerkschaften den Anspruch, dass Aufsichtsräte aller Großunternehmen paritätisch besetzt werden sollten.<sup>21</sup>

Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland sollte das Betriebsverfassungsgesetz bundesweit neu geregelt werden. Dazu entwarf der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) im Mai 1950 Vorschläge, die nicht nur Informations-, Beratungs- und Initiativrechte beinhalteten, sondern auch Mitbestimmungs-befugnisse in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Fragen vorsahen. Diese stießen auf den Widerstand der Arbeitgeber, die eine paritätische Besetzung der Industrie- und Handelskammern sowie der Aufsichtsräte ebenso ablehnten wie wirtschaftliche Mitbestimmungsrechte. Nach einer ersten kontroversen Debatte im Bundestag im Herbst 1950 kündigte der DGB Kampfmaßnahmen an. Allerdings wurde die Diskussion über das Betriebsverfassungsgesetz zunächst unterbrochen, da die Montanmitbestimmung in den Fokus der Aufmerksamkeit rückte (Schneider, 2000, 272).

Der damalige Wirtschaftsminister Ludwig Erhard sprach sich gegen eine paritätische Mitbestimmung in der Montanindustrie aus. Die Gewerkschaften mussten sich demnach darauf konzentrieren, ihre bestehenden Rechte (die in den Bundesländern der ehemaligen britischen Besatzungszone geltende paritätische Mitbestimmung) zu verteidigen, anstatt neue hinzuzugewinnen (Schneider, 2000, 273). Die Gewerkschaften führten Urabstimmungen in der Eisen- und Stahlindustrie sowie im Bergbau durch, wo sie auf sehr hohe Zustimmung bei den Arbeitern trafen. Diese Kampfbereitschaft führte zu neuen Verhandlungen im Januar 1951, bei denen sich die Gewerkschaften durchsetzten (Schneider, 2000, 274). Im April 1951 beschloss der Bundestag dann unter dem Druck der Streikdrohung das Montan-Mitbestimmungsgesetz (Blanke et al., 1975b, 146), das die paritätische Besetzung von Aufsichtsräten in Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie sowie des Eisenerz- und Kohlebergbaus vorsah. Die Streikdrohung der Gewerkschaften zur Beeinflussung von Gesetzesverfahren wurde allerdings heftig kritisiert. Zum Beispiel merkte Bundeskanzler Konrad Adenauer an, dass „Gewerkschaften in einem demokratischen Staat nicht gegen verfassungsmäßige Gesetzgebungsorgane streiken dürften“ (Schneider, 2000, 274).

Im Anschluss an diese Debatte wurden die Themen Betriebsverfassungsgesetz und paritätische Mitbestimmung (Personalvertretungsgesetz) in Großunternehmen wieder auf die Agenda gesetzt. Dabei verliehen die Gewerkschaften ihren Forderungen im Mai 1952 erneut durch Proteste und Demonstrationen

Nachdruck. Höhepunkt war der Zeitungsstreik der IG Druck und Papier vom 27. bis 29. Mai 1952. Dieser blieb allerdings erfolglos. Die Regierung war nicht bereit, auf die Gewerkschaftsforderungen nach paritätischer Mitbestimmung, weitgehenden Mitwirkungsrechten der Betriebsräte sowie einheitlicher Behandlung von öffentlichem Dienst und gewerblicher Wirtschaft einzugehen. Gleichzeitig stieß der Zeitungsstreik auf ein wachsendes Unverständnis in der Bevölkerung, da er zum Teil als ein Angriff auf die Pressefreiheit gewertet wurde. Die Gewerkschaftsführung verzichtete daraufhin auf eine Fortsetzung des Arbeitskampfs. Das neue Betriebsverfassungsgesetz wurde im November 1952 verabschiedet. Es sah zwar umfassende Mitwirkungsrechte der Betriebsräte vor, blieb aber hinter den gewerkschaftlichen Forderungen zurück. So bekamen Betriebsräte beispielsweise bei wirtschaftlichen Fragen nur ein Informationsrecht und kein Mitspracherecht (mit Ausnahme bei Änderung des Betriebsziels oder bei Stilllegungen). Anstelle einer paritätischen Mitbestimmung wurde beschlossen, dass ein Drittel der Sitze im Aufsichtsrat für Arbeitnehmer zu reservieren ist (Schneider, 2000, 275 ff.).

Als direkte Folge des Zeitungsstreiks um das Betriebsverfassungsgesetz schränkte das Bundesarbeitsgericht um Hans Carl Nipperdey das politische Streikrecht im Jahr 1955 ein, da es „als Nötigung des Parlaments gewertet wurde“ (Schneider, 2000, 279). Das Bundesarbeitsgericht beschloss sowohl die Ultima-Ratio-Doktrin, nach der Streiks nur als letztes Mittel zulässig seien, da sie volkswirtschaftlichen Schaden anrichten würden, als auch die Doktrin der Sozialadäquanz, nach der Streiks mit den „geschichtlich gewordenen sozialetischen Ordnungen des Gemeinschaftslebens“ übereinstimmen müssen (Blanke et al., 1975b, 148). Dies bedeutete beispielsweise, dass Streiks nur „Forderungen zum Gegenstand haben [dürfen], zu deren Erfüllung die gegnerische Tarifvertragspartei, die Arbeitgeber(-verbände), in der Lage sein müssen“ (Schneider, 2000, 280). Damit schloss das Gericht aus, dass Arbeitgeber für politische Zwecke bestreikt werden können (Blanke et al., 1975b, 147).

Im folgenden Jahrzehnt gaben die Gewerkschaften ihre Ziele der paritätischen Mitbestimmung und der erweiterten Rechte für den Betriebsrat, zum Beispiel Mitbestimmung in wirtschaftlichen Fragen, nicht auf. Allerdings rückten diese Fragen zugunsten der Lohn- und Arbeitszeitpolitik der 1950er Jahre in den Hintergrund (Schneider, 2000, 281). Erst im Laufe der ersten Großen Koalition

unter Kurt Georg Kiesinger (1966–1969) nahmen die Gewerkschaften ihre Bemühungen unter dem Eindruck der erstmaligen SPD-Regierungsbeteiligung wieder auf. Dazu gründeten die Gewerkschaften die Aktion „Mitbestimmung“, welche die Regelungen der Montanindustrie auf alle Großunternehmen ausdehnen wollte. Zwar übernahm die SPD diese Position der Gewerkschaften, konnte sich allerdings innerhalb der Großen Koalition nicht damit durchsetzen (Schneider, 2000, 335 f.).

Erst in der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt (ab 1969), in der auch Gewerkschaftsführer Regierungsämter übernahmen, wurde eine Reform des Betriebsverfassungsgesetzes angekündigt (Schneider, 2000, 344). Dieser Reformwille war unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass Änderungen bei der Mitbestimmung des Betriebsrats im Gegensatz zu Verbesserungen in der Sozialgesetzgebung ohne Belastung des Bundeshaushalts realisierbar waren (Schneider, 2000, 343 f.). Daher kam es 1972 zu einer Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes, welche die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Betriebsrats erweiterte (Hentschel, 1983, 234).

Die Diskussion über die paritätische Mitbestimmung in Aufsichtsräten (Unternehmensmitbestimmung) wurde erst nach Vorlage des Berichts der Biedenkopf-Kommission von 1970 fortgeführt. Dieser empfahl, die Zahl der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat derjenigen Unternehmungen relativ zu vermehren, in denen die Arbeitnehmervertreter bisher ein Drittel der Sitze innehatten. Dabei sollte allerdings ein geringes zahlenmäßiges Übergewicht der Vertreter der Anteilseigner bestehen bleiben, ohne dass dies konkretisiert wurde (Biedenkopf-Kommission, 1970, 96). Während die SPD die Gewerkschaften im Hinblick auf eine Umsetzung einer paritätischen Mitbestimmung unterstützte, lehnte die CDU dies ab und folgte damit der Biedenkopf-Kommission (Schneider, 2000, 347).

Damit fiel der FDP eine Vermittlerrolle zu. Noch 1969 lehnte diese die paritätische Mitbestimmung zwar ab (Hentschel, 1983, 258). 1971 entwarf sie allerdings ein Modell, welches paritätische Mitbestimmung und unternehmerische Verfügungsmacht in Einklang bringen sollte und sich an den Ergebnissen des Biedenkopf-Berichts orientierte. So wurden den Arbeitnehmern zwar 50 Prozent der Sitze im Aufsichtsrat zugewilligt, allerdings musste davon ein Teil mit

leitenden Angestellten besetzt werden. Die andere Hälfte blieb den Anteilseignern. Im Fall eines Patts bei der Abstimmung zählte die Stimme des Aufsichtsratsvorsitzenden doppelt. Da diese Regelungen eine Dominanz der Anteilseigner sicherstellten, lehnten die Gewerkschaften den Vorschlag ab. Dennoch wurde die Novelle des Mitbestimmungsgesetzes in Anlehnung an den FDP-Vorschlag über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im März 1976 mit Stimmen der SPD und FDP verabschiedet. Die SPD erkannte, dass bei den vorliegenden parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen keine paritätische Mitbestimmung nach gewerkschaftlichen Vorstellungen realisierbar war (Hentschel, 1983, 259). Die Mitbestimmung galt bei Großunternehmen mit mehr als 2.000 Arbeitnehmern. Sie beinhaltete zudem die Entsendung eines Arbeitsdirektors in den Vorstand des Unternehmens (Schneider, 2000, 348).

### 5.3 Betriebsnahe Tarifpolitik

Das zweite bedeutende Agitationsfeld der Gewerkschaften Ende der 1950er bis in die 1970er Jahre hinein war die betriebsnahe Tarifpolitik (Schild/Wagner, 2003, 329). Westdeutschland erlebte in den 1950er und frühen 1960er Jahren einen rasanten Wirtschaftsaufschwung. Durch die sehr gute Konjunktur sank die Arbeitslosigkeit von 11 Prozent im Jahr 1950 auf nur 0,7 Prozent im Jahr 1965 (Schneider, 2000, 284). Als direkte Folge ergaben sich Verteilungsspielräume für Arbeitszeitverkürzungen und Lohnerhöhungen, die von den Gewerkschaften genutzt wurden. In alljährlichen Lohnrunden kam es zwischen 1956 und 1960 zu einem Anstieg der Reallöhne um durchschnittlich 4,6 Prozent pro Jahr, in den Jahren von 1961 bis 1965 sogar um 5,3 Prozent pro Jahr (Schneider, 2000, 287). Es zeigte sich allerdings, dass die vorhandenen Verteilungsspielräume trotz dieser Lohnsteigerungen nicht ausgeschöpft wurden. Dies wird an der Entwicklung der übertariflichen Zahlungen sichtbar, die in einigen Industriezweigen und Unternehmen deutlich zunahm (Schneider, 2000, 287 f.). Dadurch bekam der eigentliche Tarifvertrag eine untergeordnete Bedeutung.

Ursächlich dafür waren unter anderem auch die Größe und die Heterogenität der Tarifgebiete. Bis in die 1970er Jahre waren diese vor allem durch regionale Geltungsbereiche gekennzeichnet (Blanke et al., 1975b, 276 ff.). Grundlage der Geltungsbereiche von Tarifverträgen waren die Tarifordnungen der NS-Zeit.

Die Nationalsozialisten fassten einzelne bis 1932 entstandene Tarifverträge zu wenigen Tarifordnungen zusammen. Diese Tarifordnungen wurden dann 1948 zur Grundlage der neu verhandelten Tarifverträge, vor allem im Hinblick auf den Geltungsbereich. Damit entstanden relativ große regionale Tarifregionen, zu denen periphere Landlagen und prosperierende Großstädte gehörten (Achten, 2007, 42).

Ein Tarifvertrag umfasste dabei sowohl verschiedene Branchen mit unterschiedlichen Produktivitätsentwicklungen als auch Unternehmen unterschiedlicher Größenordnungen. Daher kam es zu einer Divergenz zwischen Effektiv- und Tariflöhnen von bis zu 30 Prozent, die besonders Großunternehmen betraf (Blanke et al., 1975b, 276). Die Arbeitnehmer dieser Betriebe verdankten ihre Lohnerhöhungen, die zudem nicht tarifvertraglich abgesichert waren, weniger der Gewerkschaft als der Großzügigkeit der Arbeitgeber. Die Gewerkschaften strebten daher ab 1958 an, die sogenannte Tarifwahrheit, also die Abbildung der Effektivlöhne durch den Tarifvertrag, wiederherzustellen (Achten, 2007, 42). Darüber hinaus waren die Tarifverträge durch lange Laufzeiten und zentralisierte Verhandlungen mit hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionären gekennzeichnet. Dies führte dazu, dass die gewerkschaftliche Basis das Ergebnis der Verhandlungen kaum beeinflussen oder kontrollieren konnte. Die Gewerkschaftsmitglieder forderten daher zunehmende Einflussmöglichkeiten (Blanke et al., 1975b, 276 ff.).

Die Gewerkschaftsfunktionäre nahmen sowohl den Anspruch ihrer Mitglieder nach mehr Mitbestimmung als auch die Notwendigkeit, die „Tarifwahrheit“ wiederherzustellen, zur Kenntnis und entwickelten Überlegungen, um die Tarifpolitik betriebsnäher auszugestalten. Dabei standen zwei Modelle im Vordergrund der Diskussion: Zum einen war dies der Abschluss von regionalen Tarifverträgen mit Öffnungsklauseln für Zusatztarifverträge einzelner Konzerne. Zum anderen waren dies die Differenzierung der Forderungen und der gleichzeitige Abschluss von Firmen- und Flächentarifverträgen (Blanke et al., 1975b, 277).

Achten (2007, 44) analysiert die Diskussion über das Schließen der Lohnspanne zwischen tatsächlichen Löhnen (Effektivlöhnen) und Tariflöhnen innerhalb der Gewerkschaften sowie zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern am



Beispiel der IG Metall. Diese strebte an, die freiwillig von den Arbeitgebern gezahlten überbetrieblichen Zulagen tariflich abzusichern, um die Lohnspanne zu schließen (Achten, 2007, 45 f.).

Auf dem 5. ordentlichen IG-Metall-Gewerkschaftstag 1958 in Frankfurt am Main beschäftigten sich die Delegierten mit der konkreten Ausgestaltung von Flächentarifverträgen im Rahmen des Spannungsfelds zwischen Zentralisierung und Betriebsnähe. Einige Delegierte konstatierten, dass die zentralen Tarifverhandlungen der 1950er Jahre zu einer Zunahme der Lohnspanne geführt hätten, da sich die Tariflöhne an den schwächsten Unternehmen orientiert hätten. Daher wurde die Zentralisierung zunehmend kritisch gesehen. Zwar forderten einige Delegierte in diesem Zusammenhang sogar die Einführung von „betrieblichen Tarifverträgen“ (Firmentarifverträgen) bei Großunternehmen. Das stieß aber nicht auf Zustimmung (Achten, 2007, 45 ff.). Daher entwickelte sich im Anschluss des Kongresses von 1958 bei der IG Metall die Idee, Flächentarifverträge mit Öffnungsklauseln einzuführen, die eine Erhöhung der Tariflöhne durch betriebliche Vereinbarungen zuließen (Achten, 2007, 48). Nur für den Fall, dass Unternehmen keinem Arbeitgeberverband angehörten, wollte die IG Metall auch Firmentarifverträge, sogenannte Werktarifverträge, akzeptieren (Achten, 2007, 50). Allerdings gelang ihr weder die Umsetzung von Öffnungsklauseln noch von Werktarifverträgen (Achten, 2007, 59). Hauptgrund waren die gegenläufigen Interessen der Arbeitgeber (Achten, 2007, 58).

Während der Jahre des Wirtschaftswunders profitierten gut laufende Unternehmen davon, dass sich Unternehmen und Branchen heterogen entwickelten. Wenige schwache Betriebe innerhalb eines Tarifgebiets sorgten tendenziell dafür, dass der Tariflohn auf niedrigerem Niveau verankert blieb. Dieser Spielraum ermöglichte es den Unternehmen, flexibel auf Konjunkturschwankungen zu reagieren. Prosperierende Unternehmen konnten ihre Stammebelegschaft durch übertarifliche Zahlungen an sich binden (Achten, 2007, 49 f.). Zudem wiesen die Arbeitgeber darauf hin, dass nur Flächentarifverträge eine Funktion für die Gesamtwirtschaft erfüllen könnten, indem sie gesamtwirtschaftliche Überlegungen in die Verhandlungen integrierten. Zusatztarifverträge wurden abgelehnt, da sie die gewerkschaftliche Friedensgarantie (die branchenweite tarifliche Friedenspflicht eines Flächentarifvertrags) aufspalten würden und dem Arbeitsfrieden unzutraglich seien (Achten, 2007, 106 f.).

Die IG Metall stellte 1962 auf ihrem 7. ordentlichen Gewerkschaftstag fest, dass die Schaffung von betriebsnahen Zusatzverträgen, welche die Lohnspanne zwischen Tarifverträgen und tatsächlicher betrieblicher Entlohnungspraxis schließen sollten, nicht verwirklicht worden war (Achten, 2007, 59). Den gleichen Befund zeigte auch der 8. Gewerkschaftstag im Jahr 1965. Dieser beschäftigte sich darüber hinaus mit den Systemen der Arbeits- und Arbeitsplatzbewertung. Diese unterschieden sich nicht nur von Betrieb zu Betrieb, sondern wichen auch von der in Tarifverträgen festgelegten Entlohnung ab. Die betriebsnahe Tarifpolitik, die immer noch angestrebt wurde, sollte sich daher auch dieses „Wildwuchses“ annehmen (Achten, 2007, 63 f.).

Die Arbeitsbewertung stand allerdings nicht erst seit 1965 auf der Agenda der Gewerkschaften. Schon ab 1950 wurde debattiert, wie Leistung und Tätigkeiten zu bewerten seien, da damit „wild“ von den Regelungen zur Eingruppierung (zum Beispiel vom achtstufigen Lohngruppenschema) abgewichen werden konnte (Könke, 2004, 165). Die IG Metall beschäftigte sich zudem damit, ob sie ihre Forderungen nach regionalen und betrieblichen Erfordernissen differenzieren sollte. Dies hätte zur Folge gehabt, dass aus dem Ziel einer betriebsnahen Tarifpolitik eine betriebliche Tarifpolitik würde, die letztlich auch mit Firmentarifverträgen umgesetzt werden müsste. Die IG Metall befürchtete allerdings eine Atomisierung der Tariflandschaft und damit verbunden einen Verlust der Kampfkraft, sodass auf diese Form der Tarifpolitik weitestgehend verzichtet werden sollte. Die Ausnahme sollten nur solche Unternehmen darstellen, die keinem Arbeitgeberverband angehörten (Achten, 2007, 66).

Bis zum Ende der 1960er Jahre kam es weiterhin nicht zu einer Reduzierung der Lohnspanne. Stattdessen manifestierte sich eine Unzufriedenheit der Arbeitnehmer gegenüber den Gewerkschaften, die in den Septemberstreiks 1969 ihren Höhepunkt fand (Achten, 2007, 71). Die Wirtschaft war 1967 in eine Rezession gegliitten. Daraufhin entwickelte die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD unter Kurt Georg Kiesinger das Konzept der Globalsteuerung. Arbeitgeber, Regierung und Gewerkschaften sollten in einer „Konzertierten Aktion“ zur konjunkturellen Wirtschaftslenkung beitragen (Schneider, 2000, 329 ff.). Im Zuge dessen schlossen die Gewerkschaften moderate Tarifverträge ab, die nur niedrige Lohnerhöhungen enthielten und eine lange Laufzeit hatten (Achten, 2007, 71). Allerdings wurde die Rezession bereits 1968 durch Konjunkturpro-

gramme überwunden, sodass die Arbeitslosenzahlen wieder sanken und die Gewinne der Unternehmen wieder stiegen (Schneider, 2000, 333). Die noch laufenden Tarifverträge verhinderten einen Lohnanstieg, obwohl die Gewinne der Unternehmen neue Verteilungsspielräume zuließen und Begehrlichkeiten unter den Arbeitnehmern weckten. Da die Gewerkschaften an die Friedenspflicht der Tarifverträge gebunden waren, waren Streiks ausgeschlossen. Stattdessen folgten im September 1969 spontane und wilde Streiks seitens der Mitarbeiter auf Betriebsebene, organisiert durch betriebliche Funktionäre (Achten, 2007, 71). Die wilden Streiks bewirkten aber, dass das Thema betriebsnahe Tarifpolitik und Öffnungsklauseln wieder eine neue Aktualität gewann (Achten, 2007, 74).<sup>22</sup>

Auch in den 1970er Jahren blieb die Frage der betriebsnahen Lohnpolitik aber letztlich ungelöst. So wurde beispielsweise auf der IG-Metall-Vertrauensleutekonferenz 1973 erneut die Frage erörtert, welche Vorteile Zusatztarifverträge gegenüber Firmentarifverträgen hätten. Dabei wurde herausgestellt, dass letztere eine starke tarifliche Heterogenität zwischen den Unternehmen schaffen würden (Achten, 2007, 82 f.). Parallel dazu kam es auch in den Boomjahren von 1971 bis 1973 immer wieder zu spontanen wilden Streiks (Blanke et al., 1975b, 151). Bis zum Ende der 1970er Jahre erreichten die Gewerkschaften lediglich, dass die von den Arbeitgebern gewährten Leistungszulagen und Sonderzahlungen durch tarifliche Regelungen harmonisiert wurden. So wurde beispielsweise das „Weihnachtsgeld“ in der Stahlindustrie (1965) und der Metall- und Elektro-Industrie (1972) als Sonderzahlung tariflich festgeschrieben (Bispinck, 1999, 11). Von den 1950er Jahren bis in die 1970er Jahre hinein stiegen die Effektivlöhne meist stärker als die Tariflöhne, sodass die Lohnspanne weiter stieg. Zwischen 1960 und 1970 entwickelten sich die Tariflöhne sogar durchweg schlechter als die Effektivlöhne (positive Lohndrift). Ab 1970 kam es punktuell zu einer Kürzung der übertariflichen Leistungen, da die Arbeitgeber mit deren Abbau den hohen Tariflohnsteigerungen (14,1 Prozent im Jahr 1971 und 13 Prozent im Jahr 1974) entgegenwirkten.

So forderte die IG Metall in der Tarifrunde 1970 neben einer Lohnerhöhung von 15 Prozent auch noch eine zusätzliche „kalte“ Lohnerhöhung von rund 10 Prozent. Diese Komponente wurde mit dem Hinweis begründet, die tatsächlichen Löhne lägen um 20 bis 30 Prozent (in der Automobilindustrie sogar

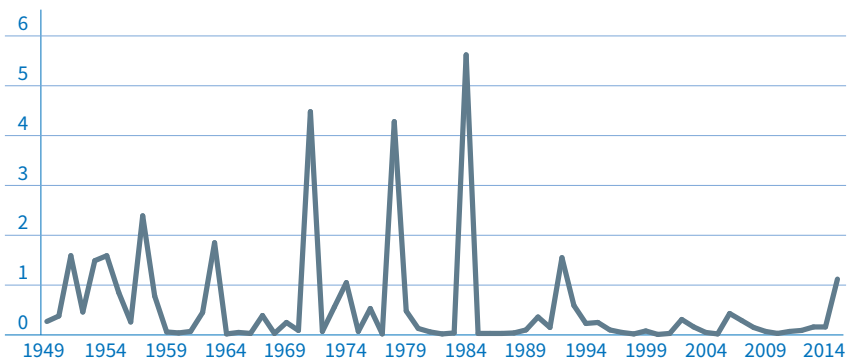
60 Prozent) über den Tariflöhnen (Der Spiegel, 1970). Die „kalte“ Lohnerhöhung sollte diese Differenz wenigstens teilweise einfangen. Da es den Gewerkschaften tatsächlich gelang, hohe Tariflohnsteigerungen durchzusetzen, reduzierte sich die Lohnspanne (Schnabel, 1997, 161). Ab 1976 wurde die Lohndrift allerdings wieder (auf einem niedrigeren Niveau) positiv. Insgesamt lässt sich feststellen, dass eine betriebsnähere Tarifpolitik letztlich nicht durchgesetzt wurde (Schild/Wagner, 2003, 331). Stattdessen versuchten die Gewerkschaften, den lohnpolitischen Verteilungsspielraum besser auszuschöpfen. Dies führte im Laufe der 1970er Jahre zu einem Absenken der Lohnspanne. Seitdem ließ „die Tarifpolitik einen deutlich geringeren Spielraum für betriebliche Extras bei der Festlegung der Effektivlöhne“ (Schnabel, 1997, 160). In dem Maße, in dem es den Gewerkschaften aber gelang, die Lohnspanne tariflich abzusichern und die Lohnsteigerungen besser an der Ertragskraft der stärksten Betriebe zu orientieren, wurden die Möglichkeiten der Arbeitgeber eingeschränkt, die übertarifliche Entlohnung als Puffer im Sinne von konjunktureller Lohnflexibilität zu nutzen.<sup>23</sup>

Der lohnpolitische Kurswechsel blieb nicht ohne Auswirkungen auf den sozialen Frieden. Ein Blick auf das Arbeitskampfgeschehen in Deutschland zeigt, dass der Verteilungskonflikt in den 1970er Jahren deutlich zunahm (Abbildung 3).

### Verlorene Arbeitstage durch Streik und Aussperrung

Abbildung 3

1949–2015, in Millionen



Daten: <http://link.iwkoeln.de/282376>

Quellen: Statistisches Bundesamt, 1950–1976; 1977–1982; Bundesagentur für Arbeit, o. J.<sup>24</sup>

Mit fast 4,5 Millionen durch Streiks und Aussperrungen ausgefallenen Arbeitstagen leitet das Jahr 1971 eine Periode wachsender Spannungen ein. Weitere Ausschläge folgten 1974 und 1978. Ab 1978 änderte sich der Fokus der Gewerkschaften. Statt auf die Durchsetzung betriebsnaher Tarifpolitik konzentrierten sie sich nun auf den Schutz vor Rationalisierung und auf das Thema Arbeitszeitverkürzung (Achten, 2007, 487).

## 5.4 Arbeitszeitpolitik

Beflügelt durch den kräftigen Wirtschaftsaufschwung und den daraus resultierenden wachsenden Wohlstand, strebten die Gewerkschaften schon seit Beginn der 1950er Jahre danach, die wöchentliche Arbeitszeit zu reduzieren. Am Anfang stand dabei das Ziel einer Fünftagewoche mit täglich achtstündiger Arbeitszeit bei vollem Lohn- und Gehaltsausgleich. Bekannteste Kampagne war der Aufruf des DGB: „Samstag gehört Vati mir!“ (Achten, 2007, 485). Gewerkschaften und Arbeitgeber vereinbarten in Reaktion auf die DGB-Kampagne eine Aufteilung der Produktivitätszugewinne auf Lohnerhöhungen und Verkürzungen der Arbeitszeit. Stand zunächst die 45-Stunden-Woche im Fokus, wurde ab Mitte der 1960er Jahre nach und nach die 40-Stunden-Woche Wirklichkeit: in der Druckindustrie 1965, in der Metall- und Elektro-Industrie 1967, im Bauhauptgewerbe 1969, in der chemischen Industrie 1970 und im Einzelhandel 1971 (WSI, 2015, Tabelle 4.1). Bis 1973 waren insgesamt 69 Prozent der Arbeitnehmer in Tarifverträgen mit einer 40-Stunden-Woche beschäftigt. 1974 folgten der öffentliche Dienst und das private Bankgewerbe. Bis 1978 stieg dieser Anteil auf 92,8 Prozent (Schneider, 2000, 292).

In den 1980er Jahren wurde dann die Forderung nach Einführung der 35-Stunden-Woche zum „beherrschenden Thema der Tarifpolitik“ (Bispinck, 2010, 27). Hintergrund war die Zunahme der Arbeitslosigkeit seit Mitte der 1970er Jahre. Im Jahr 1977 schlug der DGB vor, die Arbeitszeit zu verkürzen, um die vorhandene Arbeit auf mehr Menschen umzuverteilen. Die IG Metall war an dieser Diskussion intensiv beteiligt. Noch im selben Jahr wurde die Forderung nach einer weiteren Arbeitszeitverkürzung Bestandteil der tarifpolitischen Entscheidung auf dem Düsseldorfer Gewerkschaftstag der IG Metall (Mayr, 1984, 662). Der erste Versuch, dies per Arbeitskampf durchzusetzen, scheiterte aber 1978/79 in der Eisen- und Stahlindustrie (Bispinck, 2010, 26). 1984 folgten

weitere Arbeitskämpfe (mit Streik und Aussperrung) in der Druckindustrie sowie in der Metall- und Elektro-Industrie. Die mehrwöchige Auseinandersetzung, die mit über 5,6 Millionen Ausfalltagen den größten arbeitskampfbedingten Arbeitsausfall der Bonner Republik verursachte (vgl. Abbildung 3), wurde im Rahmen einer Schlichtung beigelegt. Diese sah vor, die Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich auf 38,5 Wochenstunden zu verkürzen.<sup>25</sup> Im Gegenzug wurden die tariflichen Arbeitszeitbestimmungen durch Ausgleichszeiträume und Arbeitszeitkorridore flexibilisiert (Gesamtmetall, 2015a, 525 f.).

Durch diesen Kompromiss hatte die kollektive Arbeitszeitverkürzung „weitreichende Konsequenzen für die weitere Entwicklung und Ausgestaltung des Flächentarifvertrags und sein Verhältnis zur betrieblichen Gestaltung der Arbeits(zeit)- und Einkommensbedingungen“ (Bisping, 2010, 27). Um besser auf Nachfrageschwankungen reagieren zu können, wurde die Arbeitszeit nicht nur über die Zeit hinweg variabel, sondern auch zwischen Beschäftigtengruppen differenziert. Die betrieblichen arbeitszeitpolitischen Gestaltungsspielräume nahmen in den Folgejahren im Zuge der stufenweisen Umsetzung der 35-Stunden-Woche (bis 1995) und mit der Einführung von Arbeitszeitkonten deutlich zu. Dadurch entstand eine gewisse Balanceverschiebung zwischen der überbetrieblichen und der betrieblichen Ebene.

## 6 Flächentarifvertrag in der Krise

### 6.1 Beschäftigungssicherung und Ost-West-Lohnangleichung

Es gibt zwar keine offiziellen Statistiken zur gesamtwirtschaftlichen Tarifbindung, aber es gibt Hinweise, wonach die Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden und die daraus resultierende Bindung an Flächentarifverträge bereits in den 1970er und 1980er Jahren bröckelten. So spricht Gesamtmetall (2015b, 38) innerhalb der Metall- und Elektro-Industrie von „schleichenden Organisationsverlusten“ in den „1970er und frühen 1980er Jahren“. In den 1990er Jahren beschleunigte sich dieser Prozess (vgl. Abbildung 4, Kapitel 6.2). Nicht nur in der Metall- und Elektro-Industrie geriet das über Jahrzehnte bewährte Instrument des Flächentarifvertrags in eine ernsthafte Krise.

Hintergrund waren tiefgreifende Umbrüche wie die deutsche Wiedervereinigung im Oktober 1990, der anschließende Transformationsprozess in den ostdeutschen Bundesländern, die Wirtschaftskrise von 1992/93 und die Öffnung der Güter- und Faktormärkte nach Mittel- und Osteuropa, die nicht nur zusätzliche Absatzmärkte mit sich brachte, sondern auch neue Möglichkeiten der Faktorallokation (Verlagerung von Produktionsstätten). Diese gewaltigen Umwälzungen vollzogen sich in einer durch Marktöffnungen und Digitalisierung beschleunigten Globalisierung der Weltwirtschaft, die bei den Unternehmen zu sprunghaft wachsenden Flexibilitätsanforderungen und verkürzten Reaktionszeiten führte (ausführlich: Berthold/Fehn, 1996; Berthold/Stettes, 2001).

Zunächst stellte die Wirtschaftskrise von 1992/93 die althergebrachte Balance zwischen überbetrieblicher und betrieblicher Ebene ein weiteres Mal infrage. Um auch in der Krise Beschäftigung zu sichern, wurden in der Tarifrunde 1994 erstmals in einer Reihe von Branchen Tarifverträge zur Beschäftigungssicherung vereinbart. Dabei wurde die Arbeitszeit ohne Lohnausgleich oder nur mit partiellem Lohnausgleich reduziert. Im Gegenzug verpflichteten sich die Betriebe, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten (Bispinck, 2010, 29). Mit diesen Beschäftigungssicherungs-Tarifverträgen wurden betriebliche Öffnungsklauseln eingeführt, die es einzelnen Betrieben gestatteten, durch Betriebsvereinbarungen vom Flächentarifvertrag abzuweichen. Damit standen bislang allgemeingültige Normen des Flächentarifvertrags erstmals unter dem Vorbehalt betrieblicher Anpassungen. Zunächst blieb die Möglichkeit, sich durch Betriebsvereinbarungen von flächentariflichen Bestimmungen zu unterscheiden, auf die Arbeitszeit beschränkt. Bald folgten aber Forderungen, auch beim Entgelt betriebliche Öffnungsklauseln zu vereinbaren.

Ein entscheidender Katalysator dieser Entwicklungen war der Arbeitskampf in der ostdeutschen Metall- und Elektro-Industrie im Jahr 1993. Bereits 1991 hatte die Metallarbeitgeberseite in den Tarifverhandlungen für die neuen Bundesländer den Wunsch geäußert, betriebliche Entgelt-Öffnungsklauseln zu vereinbaren. Um Arbeitsplätze zu erhalten, sollten niedrigere als die tariflich vereinbarten Löhne erlaubt sein, wenn die Betriebsparteien dem zustimmten (Kittner, 2005, 689). Dies lehnte die IG Metall ab. Stattdessen setzte sie im März 1991 für die gesamte Metall- und Elektro-Branche einen Tarifvertrag durch, der eine Angleichung der Ost-Tariflöhne an das Westniveau binnen drei Jahren

vorschrieb. Eine Revisionsklausel sah allerdings vor, den Stufenplan bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten anpassen zu können. Angesichts der massiven Transformationskrise der ostdeutschen Volkswirtschaft hatte die Bundesregierung bereits im Frühsommer 1992 für die neuen Bundesländer eine gesetzliche Regelung in Aussicht gestellt, nach der Betriebe mit existenzieller Gefährdung per Betriebsvereinbarung für bis zu zwei Jahre von tarifvertraglichen Regelungen abweichen können sollten (Gesamtmetall, 2015b, 130). Dies dürfte die Arbeitgeberverbände ermutigt haben, den Stufenplan zunächst im Wege der vereinbarten Revisionsklausel zu strecken und – nachdem dies misslang – den Stufenplan außerordentlich zu kündigen. Diese Kündigung war mit einer (einseitig gewährten) Lohnerhöhung von 9 Prozent (tariflich vereinbart waren 26 Prozent) und einer Öffnungsklausel verbunden, die notleidende Betriebe generell von einer Lohnerhöhung befreite (Gesamtmetall, 2015b, 131 f.).

Die vorzeitige Kündigung eines Tarifvertrags aufgrund wirtschaftlicher Verhältnisse war in der deutschen Nachkriegsgeschichte ein einmaliger Vorgang und schlug dementsprechend hohe Wellen (Kittner, 2005, 689; Gesamtmetall, 2015b, 134). Die IG Metall rief zum Arbeitskampf auf. Der nach zwei Wochen Streik gefundene Kompromiss sah vor, den Stufenplan (um maximal zweieinhalb Jahre) zu strecken und eine sogenannte Härtefallklausel einzuführen. Diese sah vor, dass die Tarifparteien unter bestimmten Voraussetzungen für einzelne Unternehmen Abweichungen von tariflichen Regelungen (unter Einbeziehung der Entgelte) erlauben konnten. Da die Entscheidung über eine Abweichung zwischen den Tarifparteien getroffen wurde, blieb das Verfahren vollständig in deren Hand (Kittner, 2005, 690). Autonome betriebliche Abweichungen ohne Zustimmung der Tarifparteien blieben weiterhin unzulässig.<sup>26</sup>

## 6.2 Öffnungsklauseln und Tariffucht

Die Diskussion über die Ost-West-Lohnangleichung und die Wirtschaftskrise 1992/93 verstärkte die schon Ende der 1980er Jahre im Zuge der Arbeitszeitdiskussion aufgekommene Debatte über eine Flexibilisierung des Flächentarifvertrags. Bereits 1986 hatte der Kronberger Kreis (1986, 15) kritisiert, dass das „kollektive Arbeitsrecht [...] ein Kartell am Arbeitsmarkt [schafft]“. Mit diesem Kartell würden die „Selbsteilungskräfte des Marktes unterdrückt“ und ein Abbau der Arbeitslosigkeit verhindert. Um den Arbeitsmarkt zu deregulie-



ren, wurde unter anderem vorgeschlagen, das sogenannte Günstigkeitsprinzip durch gesetzliche Öffnungsklauseln zu beseitigen: „Das Tarifvertragsgesetz sollte so geändert werden, daß durch Betriebsvereinbarung von den Bestimmungen des Tarifvertrags [...] nach unten abgewichen werden kann“ (Kronberger Kreis, 1986, 15). Zu ähnlichen Ergebnissen kamen auch die Ende 1987 von der Bundesregierung eingesetzte Deregulierungskommission (1991) und die Monopolkommission (1994).

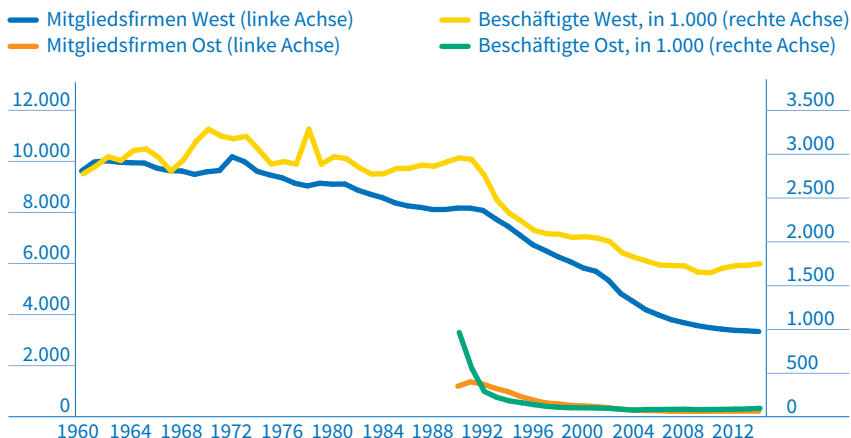
Hintergrund dieses Reformvorschlags war die Regelung in § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz (TVG). Danach sind vom Tarifvertrag abweichende Abmachungen nur zulässig, soweit diese durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts war es im Rahmen eines Günstigkeitsvergleichs nicht möglich, eine Lohnsenkung mit einem erweiterten Kündigungsschutz (Beschäftigungsgarantie) zu verrechnen. Damit verstieß jeder Lohnverzicht im Tausch mit einer Beschäftigungsgarantie gegen das TVG. Die tarifpolitische Wirklichkeit sah inzwischen aber so aus, dass immer mehr Firmen betriebliche Bündnisse für Arbeit schlossen, die genau diesen Tausch vorsahen (Berthold et al., 2003). Um den Rechtsproblemen aus dem Weg zu gehen, blieb vielen Betrieben nur ein Ausstieg aus der Tarifbindung. Entsprechend ging die Tarifbindung erkennbar zurück.

Da es statistische Angaben zur gesamtwirtschaftlichen Tarifbindung erst ab 1995/96 gibt, verdeutlicht Abbildung 4 das Problem einer mangelnden Akzeptanz des Flächentarifvertrags am Beispiel der Entwicklung der Mitgliedsfirmen in der Metall- und Elektro-Industrie. Bereits in den 1970er und 1980er Jahren ging die Zahl der Mitgliedsfirmen in den Metallarbeitgeberverbänden stetig zurück. Allerdings stabilisierte sich die Zahl der in diesen Mitgliedsfirmen beschäftigten Arbeitnehmer in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Danach kam es im Westen und im Osten zu einem markanten Einbruch. Allein zwischen 1990 und 1995 sank die Zahl der Mitgliedsfirmen (West und Ost) von 9.365 auf 7.886. Ein nicht unbeträchtlicher Teil davon waren ostdeutsche Betriebe, die im Zuge des Transformationsprozesses von der Plan- zur Marktwirtschaft in Konkurs gingen. Daneben gab es aber auch immer mehr westdeutsche Betriebe, die ihre Mitgliedschaft kündigten. Wie dramatisch der Akzeptanzverlust des Flächentarifvertrags in dieser größten deutschen Industriebranche ausfiel,

## Flächentarifbindung in der Metall- und Elektro-Industrie

Abbildung 4

Betriebe und abhängig Beschäftigte mit Flächentarifvertrag, 1960–2014



Daten: <http://link.iwkoeln.de/282377>

Quelle: Gesamtmetall, o. J.



zeigt sich daran, dass sich der Rückgang auch nach der Transformationskrise mit hohem Tempo fortsetzte. Bis 2005 sank die Zahl der flächentarifgebundenen Mitgliedsfirmen auf 4.429. Seitdem ist der Rückgang deutlich geringer. Parallel zur Zahl der Mitgliedsfirmen ging auch die Zahl der flächentarifgebundenen abhängig Beschäftigten zurück.

Um betriebliche Bündnisse für Arbeit zu erleichtern, sind nicht unbedingt gesetzliche Öffnungsklauseln notwendig. Die Tarifparteien können dies auch im Wege tariflicher Öffnungsklauseln ermöglichen. Die tarifliche Öffnung konzentrierte sich in den 1990er Jahren allerdings auf die Reduzierung der Arbeitszeit bei partiellem Lohnausgleich. Erst ab 1996 wurden erste Öffnungsklauseln beim Entgelt vereinbart. Vorreiter war hierbei die chemische Industrie. Neben Einstiegstarifen für Langzeitarbeitslose wurde eine allgemeine Öffnungsklausel vereinbart, die eine Absenkung des Tariflohns um bis zu 10 Prozent erlaubte, wenn dies Beschäftigung sicherte oder die Wettbewerbsfähigkeit steigerte. Zwar folgten auch andere Branchen diesem Beispiel (SVR, 1998, 125 f.; Lesch, 2001, 34 ff.). Immerhin arbeiteten 2001 fast 13 Millionen Arbeitnehmer in Branchen mit einer Öffnungsklausel (Nagel, 2001, 40). Das Entlastungspotenzial

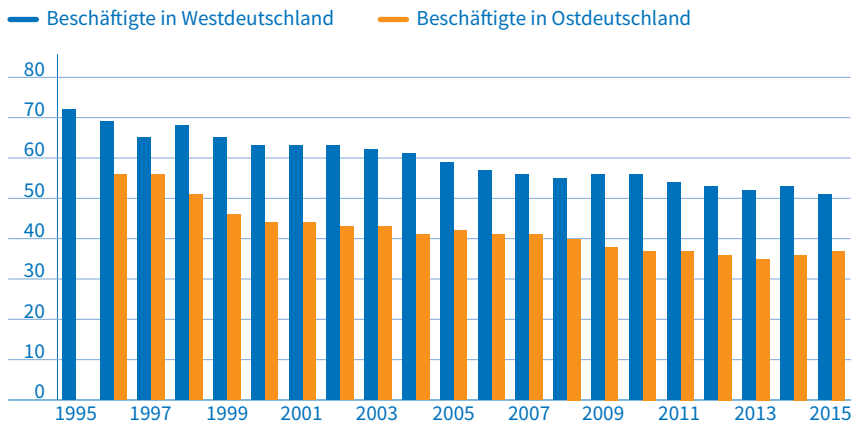
dieser tariflichen Öffnungsklauseln war aber begrenzt. Hinzu kam, dass die Klauseln in der Regel erst dann griffen, wenn eine wirtschaftliche Krisensituation vorlag und die Tarifparteien einer Öffnung zustimmten. Zu diesem Zeitpunkt war es für Maßnahmen zur Vermeidung von Arbeitsplatzabbau aber oftmals schon zu spät (SVR, 1996, 205; Lesch, 2001, 39).

Strittig ist, inwieweit sich die Gewerkschaften bei der Bewilligung von betrieblichen Öffnungsklauseln als kooperativ erwiesen. Während Untersuchungen über betriebliche Bündnisse für Arbeit die Gewerkschaften eher als unkooperativ einstufen (Berthold et al., 2003), kamen Untersuchungen zur Nutzung von Öffnungsklauseln zu dem Ergebnis, dass die Unterschreitung tariflicher Mindestnormen in einem durchaus relevanten Umfang stattfand (Bahnmüller, 2002, 404 ff.; Massa-Wirth, 2007, 86 ff.). In den 1990er Jahren wurde aber nicht nur vom Flächentarifvertrag abgewichen. Es wandten auch immer weniger Betriebe Flächentarifverträge an. Abbildung 5 zeigt, dass 1995 in Westdeutschland noch 72 Prozent aller Beschäftigten in Betrieben arbeiteten, die einem Flächentarifvertrag unterlagen.<sup>27</sup> Dieser Anteil ging bis 2015 auf 51 Prozent zurück. In Ostdeutschland sank die Flächentarifbindung der Beschäftigten zwischen 1996 und 2015 von 56 auf 37 Prozent.

### Flächentarifbindung der Beschäftigten

Abbildung 5

1995–2014, in Prozent



Daten: <http://link.iwkoeln.de/282378>

Quellen: WSI, 2015; Ellguth/Kohaut, 2016

Angesichts dieses dramatischen Akzeptanzverlusts wurden eine Dezentralisierung und eine Flexibilisierung des Flächentarifvertrags als unverzichtbar dafür betrachtet, den Flächentarifvertrag als dominantes Regelungssystem überhaupt beibehalten zu können. Dabei stellte die Öffnung des Flächentarifvertrags für betriebliche Regelungen nicht nur einen Paradigmenwechsel, sondern auch eine Gratwanderung dar. Denn je mehr Betriebe von dieser Öffnung Gebrauch machten, desto eher verkamen die Tarifnormen zur leeren Hülse, weil die eigentliche Absicht des Flächentarifvertrags, Löhne und Arbeitszeiten als Wettbewerbsfaktoren auszuschalten, dadurch untergraben wurde.

Dabei war die Krise des Flächentarifvertrags durchaus hausgemacht: „Durch eine überzogene Ausschöpfung des geringeren Verteilungsspielraums in einer unterbeschäftigten Volkswirtschaft hat die kollektive Lohnfindung zu einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit beigetragen“ (Schnabel, 2004, 33). Ursprünglich richteten sich die Tarifpartner danach, was „die verbandlich organisierten Marginalbetriebe gerade so eben verkraften konnten“ (Busch, 2003, 322). Bis in die 1970er Jahre hinein wurden die Löhne oberhalb des tarifvertraglichen Mindestniveaus ausdifferenziert. Da die Gewerkschaften aber zunehmend beklagten, dass die Tariflöhne den Verteilungsspielraum zu wenig ausschöpften, ging dieser Mindestlohncharakter der Tariflöhne nach und nach verloren (Schnabel, 2003, 55 ff.).

Die Entwicklung der Lohndrift (Schnabel, 1997, 160) deutet an, dass der Flächentarifvertrag seit den 1970er Jahren immer häufiger Maximalbedingungen festlegte. Nicht der „Marginalbetrieb“ bildete für die Gewerkschaften den Maßstab der Tarifpolitik, sondern der „Durchschnittsbetrieb“ (Busch, 2003, 322). Das bedeutet aber, dass die Tarifabschlüsse für die untere Hälfte der Betriebe zu hoch sind. Wird eine solche lohnpolitische Strategie mittelfristig oder gar langfristig verfolgt, „baut sich über die Jahre gesehen ein gewaltiger Differenzierungsbedarf auf“ (Busch, 2003, 322). Dies vergrößert den ohnehin bestehenden intrasektoralen Differenzierungsbedarf. Unterschiedliche inter- und intrasektorale Konjunkturzyklen und Strukturanpassungen verlangen von den Unternehmen, dass sie in einer globalisierten Wirtschaft ohnehin schneller und flexibler auf Marktänderungen reagieren müssen (Berthold/Fehn, 1996; Berthold/Stettes, 2001). Der Flächentarifvertrag muss daher betriebswirtschaft-

liche Strukturen abbilden, die sich auseinanderentwickeln (Busch, 2003, 321). Alternativ könnte das Organisationsprinzip angepasst werden. In der Metall- und Elektro-Industrie könnte der Flächentarifvertrag beispielsweise in Branchentarifverträge aufgeteilt werden. Aber auch dann müsste der Tarifvertrag das breite Spektrum betrieblicher Unterschiede abbilden (Busch, 2003, 322). Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass Betriebe mit einer übertariflichen Bezahlung eher am Flächentarifvertrag festhalten als andere Betriebe (Kohaut/Schnabel, 2003, 212). Sie haben ja gerade die Möglichkeit, oberhalb des Tariflohns zu differenzieren. Die Frage einer Tariföffnung (Differenzierung des Flächentarifvertrags) war in den 1990er Jahren demnach eng mit der Frage nach dem allgemeinen lohnpolitischen Kurs verknüpft.<sup>28</sup>

So sah es auch die im Herbst 1998 neu gewählte rot-grüne Bundesregierung. Sie strebte an, die Arbeitslosigkeit mithilfe eines Bündnisses für Arbeit zu bekämpfen.<sup>29</sup> Im Rahmen der Bündnisgespräche zwischen Regierung und Sozialpartnern wurden auch gemeinsame Erklärungen zur Tarifpolitik und zum Flächentarifvertrag verabschiedet. Das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ startete im Dezember 1998. Bereits im Rahmen des dritten Bündnisgesprächs im Juli 1999 verabredeten die Akteure, die Reform des Flächentarifvertrags fortzusetzen. Um betriebs- und praxisnahe Regelungen von Flächentarifverträgen zu stärken, sollten tarifliche Wahl- und Ergänzungsmöglichkeiten, tarifvertragliche Korridore und Öffnungsklauseln erweitert werden. Außerdem wurde eine mittel- und langfristig verlässliche Tarifpolitik verabredet, bei der Produktivitätssteigerungen vorrangig der Beschäftigung dienen sollten (Gesamtmetall, 2015b, 370; Wolf, 2000, 673). Einen Teilerfolg konnte das Bündnis insofern verbuchen, als es in der Lohnrunde 2000/01 einen moderierenden Einfluss auf die Tarifvertragsparteien ausübte (Haß/Küntzel, 2003).

Im Jahr 2002 geriet Deutschland in eine mehrjährige wirtschaftliche Stagnationsphase. Im Zuge dieser Krise wurde deutlich, dass die Öffnung des Flächentarifvertrags trotz der im Bündnis getroffenen Absichtserklärungen in vielen Branchen, darunter in der Metall- und Elektro-Industrie, im öffentlichen Dienst, im Handel oder im privaten Bankgewerbe, nicht weitreichend genug war. Vor allem die Beschäftigungssicherungs-Tarifverträge reichten nicht aus, um eine dauerhafte Entlastung bei den Lohnkosten zu erreichen (Gesamtmetall, 2003).

Als Benchmark eines „modernen Flächentarifvertrags“ dienten die vielfältigen Bestimmungen zur Öffnung der Flächentarifverträge in der chemischen Industrie (BAVC/IG BCE, 2004; Bispinck, 2004, 241). Da das Bündnis für Arbeit Anfang März 2003 scheiterte und die Zahl der Arbeitslosen weiter stieg, drohte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 mit einer gesetzlichen Öffnungsklausel (Schröder, 2003, 2487).<sup>30</sup> Zuvor hatten die Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP jeweils Gesetzesentwürfe in den Deutschen Bundestag eingebracht, mit denen das Günstigkeitsprinzip gesetzlich so ausgestaltet werden sollte, dass beschäftigungsorientierte Abweichungen von Tarifverträgen auf einer rechtssicheren Grundlage möglich geworden wären (Lesch, 2006, 34). Diese Initiativen scheiterten.

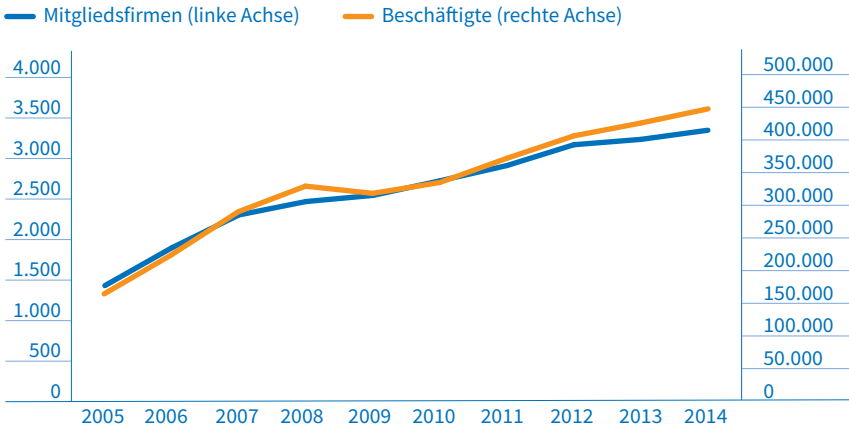
Viele Arbeitgeberverbände reagierten auf die zunehmenden Verbandsaustritte mit der Gründung von Verbänden ohne Tarifbindung (OT-Verbände). OT-Verbände sind „eigenständige Arbeitgeberverbände, die zumeist als Parallelverband neben einem bereits bestehenden und tariffähigen Arbeitgeberverband einer Branche gegründet werden“ (Haipeter, 2010, 209). Sie verzichten auf den Abschluss eines Flächentarifvertrags, bieten ihren Mitgliedern ansonsten aber alle Beratungs- und Dienstleistungen an, die auch von einem Tarifträgerverband angeboten werden. Die in OT-Verbänden zusammengeschlossenen Betriebe befinden sich nicht automatisch in einem tariflosen Zustand. Viele wenden auch Firmen- oder Anerkennungstarifverträge an, die vielfach auf Flächentarifverträge Bezug nehmen oder sich daran orientieren (Haipeter, 2010, 210). Die Bildung von OT-Verbänden reicht bis in die 1980er Jahre zurück, nahm aber vor allem im Laufe der 1990er Jahre an Fahrt auf. Vorreiter waren eher mittelständisch strukturierte Branchen wie die Steine-Erden-Industrie, die Säge- und Holzindustrie, die Holz und Kunststoff verarbeitende Industrie und die Textilindustrie. Ab 1993 wurden OT-Verbände in großen Branchen wie der Metall- und Elektro-Industrie, der chemischen Industrie oder auch im Einzelhandel gegründet (Haipeter, 2010, 214 f.).

Mit den OT-Strukturen verfolgten die Arbeitgeberverbände vor allem das Ziel der Organisationssicherung und Mitgliedergewinnung. Unternehmen, die sich der Tarifbindung entziehen wollten, konnte nun eine Alternative zum Tarifträgerverband angeboten werden. Aus Abbildung 6 ist anhand der Entwicklung der OT-Mitgliederzahlen von Gesamtmetall ersichtlich, dass der OT-Bereich

## OT-Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband Gesamtmetall

Abbildung 6

Firmen und Beschäftigte ohne Tarifbindung (OT), 2005–2014



Daten: <http://link.iwkoeln.de/282379>

Quelle: Gesamtmetall, o. J.

 Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

– anders als der Tarifrägerverbandsbereich (vgl. Abbildung 3, Kapitel 5.3) – innerhalb des Dachverbands der Metallarbeitgeber seit 2005 kräftig wächst. Nachdem bis 2004 alle Regionalverbände der Metall- und Elektro-Industrie OT-Strukturen eingeführt hatten, beschloss Gesamtmetall als Dachverband im Januar 2005, auch den regionalen OT-Verbänden ein bundesweites Dach anzubieten (Gesamtmetall, 2015b, 508). Die seitdem regelmäßig veröffentlichten Angaben zur OT-Mitgliedschaft zeigen, dass sich in den letzten zehn Jahren sowohl die Anzahl der Betriebe als auch die Anzahl der in OT-Mitgliedsfirmen beschäftigten Arbeitnehmer im Dachverband mehr als verdoppelt hat.<sup>31</sup> Damit hat die Einführung der OT-Strukturen die Mitgliederentwicklung nicht nur stabilisiert, sondern sogar positiv beeinflusst.

Fraglich ist hingegen, ob OT-Verbände tatsächlich ein Druckmittel der Arbeitgeber darstellen, um die Gewerkschaften tarifpolitisch zu disziplinieren (Haipeter, 2010, 216). Zwar verweisen die Arbeitgeber gegenüber den Gewerkschaften gerne darauf, dass hohe Forderungen das Risiko einer weiter rückläufigen Tarifbindung erhöhen. Dieses Argument gilt aber unabhängig davon, ob sich der Außenseiterwettbewerb über OT-Strukturen verstärkt oder über eine wachsende Anzahl gänzlich unorganisierter Betriebe wirksam wird. Aus Arbeit-

gebersicht können OT-Verbände den Nachteil haben, dass die Widerstandsfähigkeit der verbleibenden Tarifträgerverbandsmitglieder geschwächt wird und es zu höheren Tarifabschlüssen kommt. OT-Verbände sind daher vor allem ein reaktives organisationspolitisches Instrument.

### 6.3 Erneuerung der Tarifpartnerschaft

Die Kanzler-Drohung, eine gesetzliche Öffnungsklausel einzuführen, gab den Tarifverhandlungen neuen Schwung. Erstmals beschlossen auch Branchen tarifliche Öffnungsklauseln, die dies zuvor abgelehnt hatten. So wurde 2004 im privaten Bankgewerbe eine Härtefallklausel eingeführt, die in einer besonders schwierigen wirtschaftlichen Situation befristete Abweichungen von tariflichen Regelungen mit dem Ziel der Arbeitsplatzsicherung erlaubt (AGV Banken, o. J.). Vergleichbares wurde im selben Jahr auch in der Ernährungsindustrie und in der Lederwarenindustrie getroffen. Im öffentlichen Dienst oder im Einzelhandel blieben die Tarifparteien indes weiter untätig (Bispinck, 2004, 243). Entscheidend dafür, dass der Gesetzgeber hierauf nicht mit der Einführung einer gesetzlichen Öffnungsklausel reagierte, war das ebenfalls 2004 getroffene „Pforzheimer Abkommen“ in der Metall- und Elektro-Industrie.<sup>32</sup> Dort verständigten sich die Tarifparteien auf eine Öffnungsklausel zur Beschäftigungssicherung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Mit dieser „Selbstverpflichtung der Tarifvertragsparteien zum Abschluss betriebsspezifischer Ergänzungstarifverträge“ (Gesamtmetall, 2015b, 496) wurde in der Branche erstmals flächendeckend die Möglichkeit einer grundsätzlichen Unterschreitung des Tarifvertrags in allen Regelungsbereichen vereinbart (Bispinck, 2004, 241), und dies nicht nur als „Notfallregelung“, sondern vorausschauend (Gesamtmetall, 2015b, 497). Zudem wurde der Anspruch der Betriebsparteien, spezifische Regelungen zu treffen, auf eine bessere rechtliche Grundlage gestellt. Allerdings wurden Abweichungen nur über ergänzende Tarifregelungen möglich. Eine Öffnungsklausel auf rein betrieblicher Ebene lehnte die IG Metall ab. Dass es überhaupt zu diesem Durchbruch kam, lag daran, dass eine gesetzliche Öffnungsklausel sowohl von Gewerkschaften als auch von Arbeitgebern als Eingriff in die Tarifautonomie abgelehnt wurde (Gesamtmetall, 2015b, 485 f.).

Der Abschluss wurde im Arbeitgeberlager zunächst keineswegs gelobt, weil jede Abweichung am Veto der Gewerkschaft scheitern konnte (Gesamtmetall,



2015b, 499 ff.). Der Arbeitgeberverband Gesamtmetall (2015b, 506) nannte zehn Jahre nach dem Abschluss aber die Zahl von mehr als 1.000 Ergänzungsverträgen, die auf dem Pforzheimer Abkommen basierten. Im Nachhinein lässt sich auch feststellen, dass die Zahl der flächentarifgebundenen Betriebe in der Metall- und Elektro-Industrie seit 2005, also einem Jahr nach Verabschiedung des Pforzheimer Abkommens, nur noch leicht rückläufig ist (vgl. Abbildung 4, Kapitel 6.2). Die Zahl der dort Beschäftigten ist zuletzt sogar wieder leicht gestiegen. Offenbar hat die offizielle Öffnung des Flächentarifvertrags die Akzeptanz dieses Instruments gestärkt.<sup>33</sup> Ein neues Problem entsteht allerdings, wenn die Tarifbestimmungen Maximalbedingungen vorschreiben, weil für Firmen, die diese Bedingungen nicht erfüllen können, eine Option besteht, über einen Ergänzungsvertrag entlastet zu werden. Aus Arbeitgebersicht sind Sonderregelungen über Öffnungsklauseln oder Ergänzungsverträge keine Alternative zu angemessenen und differenzierten tariflichen Regelungen, die auf einen Großteil der tarifgebundenen Betriebe Rücksicht nehmen. Denn viele Betriebe scheuen davor zurück, solche Sonderregelungen zu beantragen, weil sie nicht ins Gerede kommen wollen (Franz/Fitzenberger, 1999, 441). Sie steigen im Zweifel lieber aus der Tarifbindung aus, als eine Sonderregelung zu beantragen.

Aber auch aus Sicht der Gewerkschaften ist eine zu starke Nutzung von Sonderregelungen problematisch, weil sie das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ durchbricht. Andererseits streben die Gewerkschaften spätestens seit den 1970er Jahren an, den betriebsspezifischen (übertariflichen) Verteilungsspielraum der Unternehmen möglichst vollständig auszuschöpfen. Freiwillig gewährte übertarifliche Zahlungen werden schließlich nicht der Gewerkschaft gutgeschrieben, sondern allenfalls dem Betriebsrat. Das Problem wird umso größer, je mehr sich die Tendenz verfestigt, dass größere Betriebe in der Flächentarifbindung bleiben, kleinere Betriebe sich aber davon abwenden. Im Jahr 2014 hatte eine OT-Firma in der Metall- und Elektro-Industrie im Durchschnitt (West und Ost) 134 Beschäftigte. In einer Firma, die im Tarifträgerverband Mitglied ist, lag die durchschnittliche Mitarbeiterzahl hingegen bei 508 Beschäftigten. Gegenüber 1995 – damals lag die durchschnittliche Mitarbeiterzahl eines flächentarifgebundenen Betriebs bei 298 – bedeutet das fast eine Verdopplung. Im Zeitablauf lässt sich demnach beobachten, dass die sinkende Zahl von Firmen im Tarifträgerverband mit einer steigenden Durch-

schnittsgröße flächentarifgebundener Betriebe einherging. Stabilisierend könnte auch gewirkt haben, dass die Lohnpolitik Mitte der 1990er Jahre einen beschäftigungspolitischen Kurs einschlug. Allerdings blieb die Lohndrift leicht negativ (Lesch, 2010, 80).

Nach der Drohung mit einer gesetzlichen Öffnungsklausel standen die Tarifpartnerschaft und der Flächentarifvertrag durch die Herausforderungen der Wirtschafts- und Finanzkrise vor einer weiteren Bewährungsprobe. Nach dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 drohte ein Kollaps der gesamten Finanzwelt. Es folgte der schwerste Wirtschaftseinbruch seit der Großen Depression ab 1929 (Burda/Hunt, 2011, 273 f.). Die Bundesregierung handelte umgehend, suchte den Dialog mit den Tarifpartnern und verabschiedete Ende 2008 und Anfang 2009 zwei Konjunkturpakete zur Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Außerdem wurden die Möglichkeiten zur Kurzarbeit ausgeweitet und die Kosten ihrer Nutzung gesenkt. Das entschlossene Handeln wurde möglich, weil sich Bundesregierung und Tarifparteien darin einig waren, dass die Krise nicht struktureller, sondern konjunktureller Natur war (Haipeter, 2012; Lesch et al., 2016). Geeint durch das gemeinsame Ziel, Entlassungen möglichst zu vermeiden, verständigten sich dann auch die Tarifparteien auf verschiedene Maßnahmen der Beschäftigungssicherung. Im Mittelpunkt standen Maßnahmen der Arbeitszeitreduzierung. Durch eine umfassende Nutzung der 1994 eingeführten Möglichkeit, die Arbeitszeit ohne vollen Lohnausgleich zur Beschäftigungssicherung absenken zu können, durch die Auflösung von Arbeitszeitguthaben auf Arbeitszeitkonten und durch eine Ausweitung der Kurzarbeit gelang es, das Arbeitszeitvolumen drastisch zu senken, ohne Massenentlassungen vornehmen zu müssen. Es wurden Stunden statt Köpfe „entlassen“ (Möller, 2010, 333; Burda/Hunt, 2011, 297 ff.).

Die folgende Tarifrunde 2010 stand ebenfalls ganz im Zeichen der Krise. Sowohl in der chemischen Industrie als auch in der Metall- und Elektro-Industrie verzichteten die Gewerkschaften auf eine konkrete Lohnforderung. Stattdessen forderten sie Regelungen zur Beschäftigungssicherung (Haipeter, 2012, 396; Lesch et al., 2016, 32 ff.). Das für die Metall- und Elektro-Industrie geschnürte „Krisenpaket 2012“ sah neben einer Beibehaltung der Entgelttabelle des vorigen Tarifabschlusses auch einen Tarifvertrag „Zukunft in Arbeit“ vor, der die

betrieblichen Kosten der Nutzung von Kurzarbeit reduzierte und Möglichkeiten zur Verringerung der Wochenarbeitszeit einführte, die über den Beschäftigungssicherungs-Tarifvertrag von 1994 hinausgingen. Das „Krisen-Bündnis Chemie“ sah ebenfalls eine elfmonatige Fortführung der Entgelttabellen und Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung vor. Erwähnenswert ist die Bildung regionaler Beschäftigungsnetzwerke zur Vermittlung von Beschäftigten.

Die Tarifpartnerschaft hat sich in der Krise zweifellos bewährt. Ihr Erfolg beruhte nicht zuletzt auf „der Aktivierung alter Tugenden der Sozialpartnerschaft“ (Haipeter, 2012, 408). Es waren tripartistische Konsultationen, beschäftigungsorientierte Tarifabschlüsse und vor allem die Nutzung und Erweiterung bestehender interner Flexibilitätsspielräume zur Arbeitszeitverkürzung. Hierbei spielte die Interaktion zwischen Tarifparteien und Regierung zur optimalen Ausnutzung der Kurzarbeit eine wichtige Rolle. Entscheidend aber war, dass alle Akteure und insbesondere die Tarifparteien aufgrund ihrer Interessenkongruenz an einem Strang zogen. Damit konnte sich das Modell kollektiver Koordinierung bewähren. Bemerkenswert ist auch, dass der Flächentarifvertrag ein ausreichendes Maß an Flexibilität ermöglichte. Es kam zu einer Lösung innerhalb des Flächentarifvertrags: Die Tarifparteien sorgten dafür, dass die Betriebe alle nötigen Instrumente erhielten, um Beschäftigung zu sichern. Entsprechend führte die Krise auch nicht zu einem Anstieg des Ausstiegs aus dem Flächentarifvertrag.

Die Krisenabschlüsse stellen einen Schulterchluss zwischen den Tarifpartnern dar. Die Tarifaufeinandersetzungen nach der Krise zeigen aber, dass der spezifische Verteilungskonflikt aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen nach wie vor fortbesteht. Es ist also keine neue Art der Partnerschaft entstanden – vielmehr wurde die bestehende Partnerschaft kultiviert. In den Tarifrunden nach der Krise haben die Gewerkschaften – ermutigt durch die gute Arbeitsmarktlage – ihre lange Zeit geübte Mäßigung abgelegt und das Ziel der Lohnsteigerung gegenüber dem Ziel der Beschäftigungssicherung wieder stärker in den Vordergrund gerückt. Entsprechend setzten sie seit 2011/12 wieder deutlich höhere Tarifabschlüsse durch. Eine wachsende Konkurrenz durch Spartengewerkschaften hat ebenso wie die Verschiebung der klassischen Organisationsdomänen der Branchengewerkschaften dazu geführt, dass der Wettbewerb zwischen den Gewerkschaften härter geworden ist. Das wirkt sich

auch belastend auf das Klima der Tarifverhandlungen aus. In den letzten Jahren hat die Zahl der arbeitskampfbedingt ausgefallenen Arbeitstage deutlich zugenommen (Lesch, 2015). Begünstigt wurde dies durch gute ökonomische Rahmenbedingungen. Aus diesen Befunden folgt: Eine Überwindung des Verteilungskonflikts vollzieht sich nur unter spezifischen Rahmenbedingungen und dann auch nur temporär.

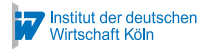
Offen ist, ob mit der „Aktivierung der Sozialpartnerschaft“ in der Krise auch eine „Revitalisierung“ der Partnerschaft verbunden ist (Haipeter, 2012, 409). Die Erosionstendenzen des Flächentarifvertrags bestehen, wenngleich abgeschwächt, nach wie vor. Hinzu kommt, dass der Staat mit dem seit Anfang 2015 geltenden allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn zur Bekämpfung von vermeintlichen Armutslöhnen und mit dem seit Juli 2015 gültigen Tarifeinheitsgesetz – eingeführt in Reaktion auf die Arbeitskampfexzesse zwischen Arbeitgebern und Berufsgewerkschaften – in einem stärkeren Ausmaß als bisher in die Lohnfindung eingreift. Es ist unklar, welche Auswirkungen die staatliche Mindestlohnfestsetzung auf die Eigenverantwortung der Tarifparteien und die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie haben wird. Schon jetzt versuchen die Gewerkschaften, ihre schwindende Durchsetzungsstärke dadurch zu kompensieren, dass sie Druck auf den Gesetzgeber ausüben. Kampagnen wie die gegen Zeitarbeit oder Werkverträge machen deutlich: Was nicht tarifpolitisch durchsetzbar ist, soll der Gesetzgeber regeln. Hierin sehen die Arbeitgeber eine Balanceverschiebung zulasten der Tarifautonomie (Gesamtmetall, 2015b, 52). Diese wird die Tarifpartnerschaft und den Flächentarifvertrag in dem Maße vor eine neue Belastungs- und Bewährungsprobe stellen, wie die preisliche Wettbewerbsfähigkeit aufgrund einer expansiven Tarifpolitik erodiert.

## 7 Lehren aus der Vergangenheit

Die rund 150 Jahre Tarifwesen in Deutschland lassen sich in fünf Phasen unterteilen (Übersicht 1). Phase 1 umfasst die Jahre nach der Gründung des Deutschen Reichs Anfang 1871, in denen sich Tarifverträge allmählich verbreiteten, die Gewerkschaften im Rahmen des Hilfsdienstgesetzes 1916 durch den Staat anerkannt wurden und sich dann auch die Tarifpartner im Stinnes-Legien-

1871–1918	Durchsetzung von Tarifvertrag und Tarifautonomie
1919–1933	Tarifautonomie in der Krise
1933–1949	Suspendierung der Tarifautonomie durch Tarifordnungen
1949–1993	Etablierung von Tarifautonomie und Flächentarifvertrag
Seit 1993	Krise des Flächentarifvertrags

Eigene Zusammenstellung



Abkommen vom November 1918 offiziell gegenseitig anerkannt. Die zweite Phase umfasst die Jahre der Weimarer Republik. Während dieser Zeit setzten sich Branchentarifverträge durch, gleichzeitig führte aber der Staat die Zwangsschlichtung ein. Die Phase endet mit der Suspendierung der Tarifautonomie 1933. Zur dritten Phase zählen die Jahre der staatlichen Lohnfestsetzung durch Tarifordnungen bis zur Wiedereinführung der Tarifautonomie im Jahr 1949. Die sich anschließende vierte Phase ist geprägt durch eine funktionsfähige Tarifpartnerschaft und eine große Akzeptanz des Flächentarifvertrags. Sie endet 1993. In diesem Jahr kündigten die Arbeitgeber erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg vorzeitig einen Flächentarifvertrag. Dies leitete eine fünfte Phase ein, die durch eine immer noch anhaltende Krise des Flächentarifvertrags gekennzeichnet ist. Das 2004 geschlossene Pforzheimer Abkommen in der Metall- und Elektro-Industrie hat zwar die Diskussion über gesetzliche Öffnungsklauseln stoppen und die Akzeptanz des Flächentarifvertrags stärken können. Die Erosion der Flächentarifbindung hat sich dennoch fortgesetzt. Insofern ist die Krise dieses elementaren Regelungsinstruments keineswegs vorüber.

Der historische Rückblick auf diese fünf Phasen des deutschen Tarifwesens offenbart Parallelen, aus denen sich wichtige Lehren ableiten lassen. Diese Lehren ziehen sich nicht nur durch die deutsche Tarifgeschichte hindurch; sie beschreiben auch die Grundlagen einer funktionsfähigen Tarifautonomie und eines stabilen Flächentarifvertrags.

### **Erste Lehre: Geltungsbereich und Tarifbindung sind entscheidend**

Schon beim Entstehen der ersten Tarifverträge deutete sich an, dass es auf Arbeitnehmerseite nicht allein um die Überwindung einer strukturellen Unterlegenheit in Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen ging. Die zunächst

kleinräumig geschlossenen Tarifverträge (vor allem Firmen- und Ortstarifverträge) brachten das Problem mit sich, dass sie gegeneinander ausgespielt werden konnten. Diese Möglichkeit bestand für die organisierte Arbeitnehmerschaft und für die Arbeitgeber(-verbände) gleichermaßen. Berufsverbände konnten mit Verweis auf bessere Tarifverträge an anderen Orten Nachforderungen stellen, sodass die Arbeitgeber nach zugesicherten Verbesserungen schon bald wieder mit neuen Forderungen konfrontiert wurden. Umgekehrt konnten Arbeitgeber mit teuren Tarifen auf ihren Wettbewerbsnachteil verweisen und mit Entlassungen drohen.

Dies sprach dafür, den Geltungsbereich regional auszuweiten. Mit dem ersten Reichstarifvertrag im Buchdruckgewerbe war 1873 zugleich der erste Flächentarifvertrag in Gestalt eines reichsweit gültigen Tarifvertrags vereinbart worden. Damit war zwar die Konkurrenz verschiedener Ortstarifverträge beseitigt, aber nicht die Konkurrenz durch nicht tarifgebundene Arbeitgeber. Insofern kam der Tarifbindung von Anbeginn des Tarifwesens eine entscheidende Bedeutung zu. Für die Wiederbelebung des reichsweiten Buchdrucktarifvertrags im Jahr 1896 war entscheidend, dass sich die Großbetriebe von einer Angleichung der Lohnkosten einen Vorteil gegenüber Kleinbetrieben versprachen. Die Kleinbetriebe machten die Wettbewerbsvorteile der produktiveren (weil höher technisierten) Großbetriebe durch niedrigere Löhne wett. Der Reichstarifvertrag sollte diese durch Lohnunterbietung gekennzeichnete sogenannte Schmutzkonkurrenz verhindern. Hieran wird die häufig betonte vermeintliche Kartellfunktion des Flächentarifvertrags erkennbar. Eine frühe Lehre war, dass auch ein Flächentarifvertrag nur stabil blieb, wenn der Außenseiterwettbewerb nicht zu groß war und wenn die Arbeitgeberverbände dafür sorgten, dass sich die tarifgebundenen Betriebe auch tariftreu verhielten. Den Buchdruckern war dies gelungen. Schon 1903 waren die Mehrheit der Druckereien und drei Viertel der Buchdruckgehilfen tarifgebunden. Bis 1914 nahm die Akzeptanz des Tarifvertrags weiter zu.

### **Zweite Lehre: gemeinsam gegen staatliche Einflussnahme**

Dass der Reichstarifvertrag im Buchdruckgewerbe eine wachsende Zustimmung erhielt, verdankte er auch der Tatsache, dass die Tarifpartner in den entscheidenden Phasen an einem Strang zogen. Man lernte, miteinander anstatt gegeneinander zu operieren. Diese Art von Partnerschaft wurde freilich

dadurch erleichtert, dass die Unternehmen im Kaiserreich Preiskartelle bilden durften, über die sie steigende Lohnkosten abwälzen konnten. Dadurch ließ sich der bilaterale Verteilungskonflikt externalisieren. Kritisch ließe sich hier einwenden, dass ein Kartell zulasten Dritter gebildet wurde. Es gibt aber auch andere, weniger kritische Motive, die das Entstehen einer Tarifpartnerschaft begünstigten. Im Vorfeld des ersten Reichstarifvertrags von 1873 waren im Buchdruckgewerbe gemeinsame politische Ziele ein wichtiger Katalysator. Unternehmer und Buchdruckgehilfen strebten gleichermaßen die für die Branche wichtige Pressefreiheit an. Zudem standen Arbeiterschaft und Bürgertum dem Militär, Adel und der absoluten Monarchie in einer gewissen Gegnerschaft gegenüber.

Wo es keine gemeinsamen Interessen und Ziele gab, entstanden auch keine Tarifverträge. In der großindustriell und patriarchalisch geprägten Schwerindustrie wurde vor dem Ersten Weltkrieg nicht ein Tarifvertrag geschlossen. Hier dominierte unter den Großindustriellen eine Betrachtungsweise, nach der eine Tarifierung der Löhne die unternehmerische Freiheit zum Nachteil des wirtschaftlichen Erfolgs beeinträchtigte. Noch 1905 verabschiedete der Centralverband Deutscher Industrieller eine Resolution mit dem Inhalt: „Die Tarifverträge nehmen dem einzelnen Arbeitgeber die für die sachgemäße Fortführung jeden Unternehmens notwendige Freiheit der Entschließung über die Verwendung seiner Arbeiter und der Lohnfestsetzung und sie zwingen die einzelnen Arbeitgeber unter die Herrschaft der Arbeiterorganisationen“ (Ullmann, 1977, 178 f.). Auch auf der Seite der Gewerkschaften wurde das Tarifvertragsprinzip lange Zeit kontrovers diskutiert. Es wurde erst auf dem dritten Gewerkschaftskongress im Jahr 1899 mehrheitlich anerkannt (Euchner, 2005, 244 f.; Blanke et al., 1975a, 128 f.).

Im Laufe des Ersten Weltkriegs veränderte sich in der Schwerindustrie und in anderen großen weitgehend tariffreien Industriebranchen wie der chemischen Industrie, der Metallindustrie oder der Textilindustrie die Blickrichtung der Arbeitgeber. Zunächst waren sie gezwungen, mit den gesetzlich vorgeschriebenen Arbeiterausschüssen zusammenzuarbeiten. Dabei lernten sie, dass diese Zusammenarbeit funktionierte. Dann kam ein übergeordnetes politisches Ziel hinzu. Nun ging es weniger darum, Tarifverträge abzuwehren, sondern Staatseingriffe. Um dies zu erreichen, brauchten die Arbeitgeberverbände die

Gewerkschaften. Diese neue Allianz wurde dann durch das Stinnes-Legien-Abkommen von Ende 1918 besiegelt. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg war Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gleichermaßen klar, dass sie kooperieren mussten, um ein korporatistisches Tarifwesen mit weitgehenden staatlichen Eingriffsrechten zu vermeiden. Diesmal waren es die Gewerkschaften, die den Kontrollorganen der Besatzungsmächte klarmachten, dass sie nicht nur einzelne Arbeitgeber, sondern auch die Arbeitgeberverbände als Gegenspieler brauchten, um die Tarifautonomie ausfüllen zu können. (Dies reklamieren die Gewerkschaften übrigens auch heute wieder.) Und auf dem Höhepunkt der Krise des Flächentarifvertrags im Jahr 2004 raufte sich ausgerechnet die Tarifparteien der bis dahin arbeitskampffreudigsten deutschen Industriebranche (der Metall- und Elektro-Industrie) zusammen, um gesetzliche Öffnungsklauseln in letzter Minute durch eine autonome Regelung zu vermeiden.

### **Dritte Lehre: Konsens statt Konflikt**

Das Stinnes-Legien-Abkommen hat zwar zur weiteren Ausbreitung des Tarifwesens beigetragen, ging während der Anfangsphase der Weimarer Republik aber mit massiven Arbeitskonflikten einher. Die Zahl der zwischen 1919 und 1924 arbeitskampfbedingt ausgefallenen Arbeitstage war – historisch betrachtet – in Deutschland einmalig. Natürlich spielten dabei auch die schwierigen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse eine Rolle. Aber es mangelte den Tarifparteien schlichtweg auch an Kooperationsfähigkeit. Eine funktionierende Tarifpartnerschaft hätte dazu geführt, Anpassungslasten gemeinsam zu tragen und fair zu verteilen. Die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/09 hat gezeigt, dass ein solches Krisenmanagement funktionieren kann. Der mangelnde Einigungswille zu Beginn der 1920er Jahre hatte hingegen gravierende Folgen. Angesichts der enormen wirtschaftlichen Schäden sah sich der Staat zum Eingreifen gezwungen. Die staatliche Zwangsschlichtung verstand sich nicht nur als Maßnahme gegen die Arbeitskämpfexzesse. Vorrangig sollte das Instrument Hilfestellung leisten und den Tarifparteien den Abschluss von Tarifverträgen erleichtern. Nicht der Arbeitskampf sollte die Tarifparteien dem Abschluss eines Tarifvertrags näher bringen, sondern die staatlich moderierte und gelenkte Schlichtung.

Es ist interessant, dass sich das Gegeneinander der Tarifparteien mit dem Streben von Berufsgewerkschaften nach tarifpolitischer Eigenständigkeit seit



der Jahrtausendwende wiederholt hat, wenngleich auch nur in wenigen Branchen. Das konfliktreiche Agieren von Berufsgewerkschaften und Arbeitgebern, das vor allem seit Mitte 2005 zu beobachten war und 2014 sowie 2015 immer virulenter wurde, führte zu einer ähnlichen rechtlichen Konsequenz wie die Eskalation der frühen 1920er Jahre. Nach langer politischer und juristischer Debatte griff der Staat mit der Einführung eines Tarifeinheitsgesetzes im Juli 2015 in die Tarifaufonomie der Berufsgewerkschaften ein. Das Gesetz räumt einer größeren Gewerkschaft bei Tarifverhandlungen den Vorrang gegenüber einer kleineren ein. Der Staat mischt sich zwar nicht im Wege der Schlichtung in die Tarifaufonomie ein, beschränkt aber indirekt das Streikrecht kleinerer Gewerkschaften. Die Berufsgewerkschaften sehen darin einen verfassungswidrigen Eingriff in ihre Koalitionsfreiheit und haben 2015 Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Dem Staat geht es aber nicht vorrangig darum, die Tarifaufonomie einzuschränken. Vielmehr will er das Tarifwesen mit dem Tarifeinheitsgesetz ordnen und befrieden.

#### **Vierte Lehre: Regelungsversagen führt zum Staatseingriff**

Eine mangelnde autonome Einigungsfähigkeit zeigt sich nicht nur daran, wie konfliktreich Tarifbeziehungen sind. Sie drückt sich auch in einer fehlenden Regelungsfähigkeit aus, die zu tariffreien Zonen führt. Gerade die neuere tarifrechtliche Entwicklung (Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns) macht deutlich: Nehmen individualrechtliche Regelungen überhand, prüft der Staat die Ergebnisse der Regelungen und füllt das Regelungsvakuum gegebenenfalls aus. In Branchen mit kollektiven Regelungen kann der Gesetzgeber Tarifverträge im Wege der Allgemeinverbindlichkeit auf die sogenannten Außenseiter erstrecken. Dies wurde sogar mit Zustimmung der jeweiligen Tarifparteien seit Mitte der 1990er Jahre Zug um Zug über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz umgesetzt. Da dieses Instrument in gänzlich tariffreien Branchen nicht angewendet werden kann, greift der Staat vor allem dort seit Anfang 2015 mit einem gesetzlichen Mindestlohn ein. Hier zeigt sich deutlich das Spannungsverhältnis zwischen positiver und negativer Koalitionsfreiheit. Nimmt die negative Koalitionsfreiheit zulasten der positiven zu und überschreitet die Zahl der Außenseiter eine gewisse Schwelle, destabilisiert dies nicht nur den Tarifvertrag (ganz besonders den Flächentarifvertrag). Es destabilisiert auch die Tarifaufonomie insgesamt. Denn es ist der Staat, der ein kollektives Regelungsvakuum nicht als Spielwiese Einzelnen überlässt, sondern selbst Mindestbedingungen vorschreibt.

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland sollte allen Tarifaußenseitern ein Warnsignal sein. Betriebe und Unternehmen, die sich heute gegen eine Flächentarifbindung entscheiden, mögen daraus kurzfristig Vorteile ziehen, weil sie die Tarifnormen unterschreiten können. Langfristig destabilisieren sie aber die kollektive Normsetzung und damit auch ihre individuelle Regelungsfreiheit. Je geringer Geltungsbereich und Tarifbindung ausfallen, desto kleiner wird der Anreiz für die Betriebe, sich einer Flächentarifbindung zu unterziehen. Es kommt zu der nach wie vor beobachtbaren schleichenden Erosion des Flächentarifvertrags. Unterschreitet diese Erosion eine kritische Schwelle, wird das kollektive Regelungsvakuum nicht länger individuell, sondern staatlich geregelt. Viele fordern schon jetzt, nicht nur das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, sondern auch das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit wieder stärker zu nutzen, um den Geltungsbereich des Flächentarifvertrags zu erweitern.

#### **Fünfte Lehre: Staatliche Eingriffe gefährden die Tarifautonomie**

Die Geschichte zeigt, wie sich staatliche Eingriffe in die Tarifautonomie auswirken können. Die Schlichtungsverordnung von 1923 war das Ergebnis eines fehlenden sozialen Konsenses. Die staatliche Zwangsschlichtung konnte dieses Manko aber nicht beheben. Stattdessen entließ sie die Tarifpartner vollends aus ihrer Verantwortung. Das zog zwar messbar weniger Streik- und Aussperrungsausfalltage nach sich. Dieser Effekt war aber mit gravierenden Nebenwirkungen verbunden. Die Tarifpartner sahen sich in wichtigen Branchen immer weniger imstande, autonome Regelungen zu treffen. Dies führte im Laufe der Weltwirtschaftskrise ab 1929 zu noch stärkeren Eingriffen des Staates in die Lohnfindung. So entwickelte sich eine Spirale aus Staatseingriffen und Schwächung der Tarifautonomie.

Eine funktionierende Tarifautonomie bedarf keiner staatlichen Eingriffe. Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland hat sich der Staat bewusst aus der Gestaltung der Arbeitsbedingungen herausgehalten. Die Allgemeinverbindlichkeit wurde sparsam genutzt, das Arbeitskampfrecht der Rechtsprechung überlassen, die Androhung von gesetzlichen Öffnungsklauseln nicht umgesetzt und eine Präzisierung des Günstigkeitsprinzips im Tarifvertragsgesetz unterlassen. Offenbar war das Vertrauen des Gesetzgebers in die Regelungsfähigkeit der Tarifpartner so stark, dass er von Eingriffen absah. Mit dem Tarifautono-

miestärkungsgesetz hat der Staat aber eine Grundlage dafür geschaffen, künftig in Kernbereiche der Tarifautonomie einzugreifen. Damit droht sich die Spirale zwischen Staatseingriff und Schwächung der Tarifautonomie erneut zu drehen.

### **Sechste Lehre: Mindestbedingungen regeln**

Die Tarifparteien sind daher gefordert, dem staatlichen Regelungsdrang zuvorzukommen, indem sie den Geltungsbereich ihrer Tarifverträge autonom ausweiten. Dazu muss eine der derzeit größten Schwächen des Flächentarifvertrags als zentrales Regelungsinstrument der Tarifautonomie in Deutschland überwunden werden: Orientierungspunkt muss der Marginalbetrieb sein, nicht der Durchschnittsbetrieb (Median). Eine Orientierung am Durchschnittsbetrieb bedeutet, dass für die untere Hälfte der Betriebe die Tarifabschlüsse zu hoch sind. Sie stellen für diese Gruppe keine Minimalbedingungen dar, sondern Maximalbedingungen. Je länger die Tarifabschlüsse diesem Durchschnittsprinzip folgen, desto größer wird der Druck auf den Flächentarifvertrag. Dieser entlädt sich über einen Ausstieg aus der Flächentarifbindung oder über eine Differenzierung innerhalb des Flächentarifvertrags. Durch eine längerfristige Orientierung am Marginalbetrieb könnte der Differenzierungsbedarf wieder abgebaut werden.

Die Differenzierung innerhalb des Flächentarifvertrags wirft das Problem der Verbindlichkeit von Tarifnormen auf. Je mehr Betriebe von einer tariflichen Öffnungsklausel Gebrauch machen und Tarifnormen unterschreiten, desto eher geht eine wesentliche Funktion des Flächentarifvertrags verloren: die Vermeidung eines Lohnunterbietungswettbewerbs. Allerdings ist eine Differenzierung innerhalb des Flächentarifvertrags schon allein deshalb notwendig, weil der Strukturwandel den inter- und intrasektoralen Differenzierungsbedarf erhöht. Bei globalem Wettbewerbsdruck führt kein Weg an einem differenzierten und flexiblen Flächentarifvertrag vorbei.

Die lange geführte gewerkschaftliche Diskussion über eine betriebsnahe Tarifpolitik zeigt, dass auch die Differenzierung oberhalb des tariflichen Mindestniveaus Probleme aufweist. Eine (freiwillige) übertarifliche Bezahlung signalisiert, dass die Gewerkschaften den Verteilungsspielraum nicht ausschöpfen. Das kann ihre Organisationsfähigkeit schmälern. Die Gewerkschaften disku-

tierten in den 1960er und 1970er Jahren intensiv über Zusatztarifverträge oder über den Übergang zu Firmentarifverträgen. Einen Konsens erzielten sie dabei nicht. Ein sogenannter Häuserkampf – also eine Auseinandersetzung auf der Ebene der einzelnen Betriebe – wäre organisatorisch für die Gewerkschaften kaum zu stemmen gewesen. Die Alternative, den Verteilungsspielraum stärker auszuschöpfen, war aus Sicht der Gewerkschaften der einfachere Weg. Er trägt aber ein Verfallsdatum. Im Fall einer weiteren Erosion des Flächentarifvertrags stehen die Gewerkschaften nämlich auch vor einem Häuserkampf. Denn dann müssen sie die aussteigenden Betriebe über Firmen- oder Anerkennungstarifverträge wieder einfangen. Letztlich haben also beide Seiten ein Interesse daran, den Flächentarifvertrag zu stärken. Die Tarifparteien müssen daher die richtige Balance zwischen einer Differenzierung innerhalb des Flächentarifvertrags (unterhalb des tariflichen Mindestniveaus) und einer übertariflichen Differenzierung (oberhalb des tariflichen Mindestniveaus) finden. Gelingt ihnen dies, gewinnen alle.

# Anmerkungen

- 1 Das Lehrlingsunwesen bezeichnet das überproportionale Verhältnis von Lehrlingen zu Gehilfen.
- 2 Unter einem Flächentarifvertrag werden hier Tarifverträge verstanden, die für eine oder mehrere Branchen gelten und nicht nur lokal (zum Beispiel an einem Ort oder in einer Stadt), sondern regional (Bezirk, Reichsgebiet, Bundesland oder Bundesgebiet) angewendet werden. Flächentarifverträge werden zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden geschlossen. Tarifverträge zwischen Gewerkschaften und einzelnen Arbeitgebern werden als Firmentarifverträge bezeichnet. Daneben gab es im Deutschen Reich auch Ortstarifverträge. Aufgrund ihres lokal eng begrenzten Geltungsbereichs werden Ortstarifverträge (anders als Bezirkstarifverträge) nicht zu den Flächentarifverträgen gezählt.
- 3 Im Jahr 1901 wurde reichsweit der Setzmaschinentarif eingeführt, der einen durch Automatisierung entstehenden Kapazitätsausbau mit sich anschließendem Preissturz und Arbeitsplatzabbau sowie eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen verhindern sollte (Ullmann, 1977, 53; Steiger, 1998, 60). Die Unternehmer profitierten vom Schutz vor unternehmerischer Konkurrenz (eingeschränkter Innovationswettbewerb) und die Arbeiter konnten das Niveau ihrer Arbeitsbedingungen stabilisieren.
- 4 Skeptiker bezweifelten, dass die gewerkschaftlichen Lohnkämpfe und Tarifverträge auf Dauer erfolgreich seien, weshalb der politische Kampf maßgeblich sei. Erst 1899 wurde das Tarifvertragsprinzip von den Gewerkschaften mehrheitlich anerkannt (Euchner, 2005, 244).
- 5 Arbeitgeber, die nicht zur Verständigung mit den Arbeitern bereit waren, versuchten, die Baustoffproduzenten durch ein Abkommen zu einer Liefersperre gegen verständigungsbereite und damit aussperrungsunwillige Bauunternehmen zu bewegen (Ullmann, 1977, 88).
- 6 Nach anderen Schätzungen waren 1913 lediglich 13,2 Prozent tarifgebunden (Ullmann, 1977, 229). Eine Überprüfung kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass beide Angaben für 1913 überhöht sind. Legt man die Anzahl der abhängigen Erwerbspersonen aus der Krankenversicherungsstatistik (vgl. dazu Petzina et al., 1978, 119) zugrunde (wie es auch im Rahmen von Berechnungen der Tarifbindung während der Weimarer Republik getan wird, vgl. Steiger, 1998, 136), ergibt sich für 1913 eine Tarifbindung von 9,5 Prozent.
- 7 Beispielsweise waren im Buchdruckgewerbe zwar fast 17 Prozent der Gehilfen arbeitslos; die konjunkturelle Schwäche wurde von den Arbeitgebern allerdings nicht einseitig ausgenutzt.
- 8 Feldman/Steinisch (1985, 21) beschreiben die Stimmungslage der Industrie besonders drastisch: „Im letzten Kriegsjahr hatte sich der Wunsch nach Rückeroberung der verlorengegangenen Autonomie, der Wunsch, die Wirtschaft wieder nach eigenem Gutdünken zu führen, derart verstärkt, daß es vielen der führenden Industrielten leicht fiel, dem Kaiserreich den Rücken zu kehren.“

- 9 Vor allem viele Großunternehmer waren der Überzeugung, dass sie sich bei der Wahrung ihrer Interessen nicht auf das „Bürgertum, die Bürokratie oder den Reichstag“ verlassen könnten. Die „nötige Unterstützung [könnte] nur durch Stärkung der Gewerkschaften“ erfolgen (Feldman, 1984, 124).
- 10 Das Arbeiterschutzgesetz wurde 1891 eingeführt. Es sah unter anderem ein Sonntagsarbeitsverbot in der Industrie und bestimmte Höchstgrenzen der täglichen Arbeitszeit für Jugendliche und Frauen vor. Mit Kriegsbeginn wurde für Jugendliche und Frauen ein Doppelschichtsystem mit jeweils zwölf Arbeitsstunden eingeführt.
- 11 Bei den ab 1905 gegründeten Werkvereinen handelte es sich um wirtschaftsfriedliche Vereine, die den Klassenkampf und den Streik ablehnten. Die Arbeitgeberverbände erachteten tarifliche Vereinbarungen mit den Werkvereinen für rechtlich zulässig und wegen ihrer Betriebsbezogenheit für vorteilhaft. Die Gewerkschaften bestritten die Tariffähigkeit der Werkvereine, da sie weder gegnerunabhängig noch kampfbereit und damit auch nicht tariffähig waren (Englberger, 1995, 180).
- 12 Auch innerhalb des Gewerkschaftslagers gab es kritische Stimmen. Beispielsweise wurde befürchtet, dass die geplanten Arbeiterausschüsse die Autorität der Gewerkschaften bedrohten (Feldman/Steinisch, 1985, 28).
- 13 Die Schätzungen Steigers (1998, 136) beruhen auf den Angaben zur Krankenversicherungsstatistik, die in Petzina et al. (1978, 119) veröffentlicht sind. Diesem Vorgehen wurde bei der Berechnung der Tarifbindung für das Jahr 1932 gefolgt. Steigers Angabe für das Jahr 1924 ist korrekt, die Angabe für 1913 lässt sich aber nicht bestätigen. 1913 gab es laut Ullmann (1977, 225) 1,4 Millionen Beschäftigte mit Tarifvertrag. Bezieht man diese Zahl auf die abhängigen Erwerbspersonen, die bei 14,6 Millionen lag, ergibt sich eine Tarifbindung von knapp 10 Prozent.
- 14 Vgl. auch Petzina et al. (1978, 114) mit leicht abweichenden Angaben.
- 15 „Ein Streik gab keine Berechtigung zur Arbeitsniederlegung ohne die zuvor erklärte fristgemäße Kündigung des Arbeitsvertrags“ (Kittner, 2005, 432).
- 16 Die rechtliche Grundlage dazu war ein Widerspruch zwischen der SchlVO und einem am 21. Dezember 1921 ergangenen Erlass zur SchlVO, der einen Stichentscheid einführte: Bestand in der Schlichterkammer ein Patt, konnte der Schlichter allein einen verbindlichen Schiedsspruch fällen (Feldman/Steinisch, 1980, 63).
- 17 Die „Unfähigkeit von Industrie und organisierter Arbeitnehmerschaft“, ihre Differenzen beizulegen, war für Historiker sogar „eine der Hauptursachen für das Ende der Weimarer Republik“ (Feldman/Steinisch, 1985, 25).
- 18 Arbeitgeber sind in sozialpolitischen Verbänden, wirtschaftspolitischen Verbänden und Industrie- und Handelskammern organisiert. Die sozialpolitischen Verbände beschäftigen sich mit Sozial- und Tarifpolitik, die wirtschaftspolitischen Verbände mit industriebranchenbezogener Wirtschaftspolitik und die Industrie- und Handelskammern vertreten kammerpezifische und regionalpolitisch orientierte Forderungen (Kreft, 2006, 118).
- 19 Der Gesamtverband Metall ist beispielsweise ab April 1934 nicht mehr schriftlich nachweisbar (Gesamtmetall, 2015a, 229).

- 20 Vorausgegangen war ein interner Disput zwischen zwei Fraktionen innerhalb der sogenannten Manpower Division des US-amerikanischen Control Council (einer Planungs- und Leitungsorganisation der amerikanischen Militärregierung), bei dem sich eine Stärkung der nicht kommunistischen Weimarer Gewerkschaften als Ziel durchsetzte (Nautz, 1985, 48).
- 21 Paritätische Mitbestimmung bedeutet, dass der Aufsichtsrat zu gleichen Anteilen aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzt ist und bei Stimmgleichheit die Stimme des Aufsichtsratsvorsitzenden nicht doppelt zählt. Stattdessen gibt es ein neutrales Mitglied.
- 22 Die weiterhin fehlende Tarifwahrheit und die zunehmende Interessendivergenz zwischen Gewerkschaften und Arbeitern bewirkten einen Vertrauensverlust der Gewerkschaften, der sich in den Mitgliederzahlen niederschlug. So sank der Nettoorganisationsgrad von 36 Prozent Anfang der 1950er Jahre auf 30 Prozent in den 1970er Jahren (Schroeder/Weißels, 2003, 19).
- 23 Eine Übersicht über die Entwicklung der Lohndrift findet sich in Schnabel (1997, 161).
- 24 Zu leicht abweichenden Angaben vgl. Rytlewski/Opp de Hipt (1987, 160 f.).
- 25 Im Jahr 1990 wurden dann in der Druck- sowie in der Metall- und Elektro-Industrie Stufenpläne zur Verkürzung der Arbeitszeit bis zum Jahr 1995 durchgesetzt (Bispinck, 2010, 28).
- 26 Der Zustimmungsvorbehalt führte zu einer eher restriktiven Handhabung der Härtefallklausel. Zwischen 1993 und 1995 gab es 98 Härtefallregelungen. Dem standen 83 gescheiterte oder abgelehnte Verfahren gegenüber (Kittner, 2005, 691).
- 27 Das Jahr 1995 markiert den Beginn der Erfassung der gesamtwirtschaftlichen Flächentarifbindung im Rahmen des IAB-Betriebspanels (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB).
- 28 Hinzu kommt eine wachsende Regelungsdichte des Flächentarifvertrags. Auch dadurch nimmt der Differenzierungsbedarf zu (Busch, 2003, 323).
- 29 Vorläuferin einer solchen „tripartistischen Kooperation“ war vor allem die „Konzertierte Aktion“ der Jahre 1967 bis 1977 (Wolf, 2000, 670 f.).
- 30 In der Regierungserklärung hieß es: „In den Tarifverträgen muss durch geeignete Regelungen ein entsprechend flexibler Rahmen geschaffen werden. [...] Ich erwarte also, dass sich die Tarifparteien entlang dessen, was es bereits gibt – aber in weit größerem Umfang –, auf betriebliche Bündnisse einigen, wie das in vielen Branchen bereits der Fall ist. Geschieht das nicht, wird der Gesetzgeber zu handeln haben“ (Schröder, 2003, 2487).
- 31 Bei der Dynamik ist allerdings zu berücksichtigen, dass die regionalen OT-Verbände erst nach und nach auch dem Dachverband beitraten. 2005 waren mit Hessenmetall, Metall NRW und den bayerischen Metall- und Elektro-Arbeitgebern nur drei der vier größten Regionalverbände Mitglied. Der Unternehmensverband Südwest trat erst 2007 bei. Da nicht alle regionalen OT-Verbände Mitglied von Gesamtmetall sind, ist die tatsächliche Verbreitung der OT-Verbände größer als in Abbildung 6 dargestellt.

- 32 Nachdem im Spätherbst 2003 der Versuch einer gemeinsamen Erklärung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und des DGB zur Einführung tariflicher Öffnungsklauseln gescheitert war, wandte sich der Bundeskanzler direkt an die Metalltarifparteien. Diese sagten daraufhin zu, nach einer tarifvertraglichen Lösung zu suchen (Gesamtmetall, 2015b, 485).
- 33 Bereits vor dem Pforzheimer Abkommen waren Ergänzungstarifverträge gängige Praxis. Sie waren aber inoffizieller Natur.



## Literatur

- Achten, Udo, 2007, Flächentarifvertrag & betriebsnahe Tarifpolitik. Vom Anfang der Bundesrepublik bis in die 1990er Jahre, Hamburg
- AGV Banken – Arbeitgeberverband des privaten Bankgewerbes, o. J., Härtefallklauseln, [http://www.agvbanken.de/agvbanken/tarifpolitik/Glossar\\_Tarifpolitik/\\_Glossar/Haertefallklausel.asp](http://www.agvbanken.de/agvbanken/tarifpolitik/Glossar_Tarifpolitik/_Glossar/Haertefallklausel.asp) [24.3.2016]
- Bahn Müller, Reinhard, 2002, Diesseits und jenseits des Flächentarifvertrags. Entgeltfindung und Entgeltstrukturen in tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Unternehmen, in: Industrielle Beziehungen, 9. Jg., Nr. 4, S. 402–424
- BAVC – Bundesarbeitgeberverband Chemie / IG BCE – Industriegewerkschaft Bergbau, Energie, Chemie, 2004, Standort- und Beschäftigungssicherung durch die Flächentarifverträge in der Chemischen Industrie, Wiesbaden
- Berthold, Norbert / Brischke, Marita / Stettes, Oliver, 2003, Betriebliche Bündnisse für Arbeit. Eine empirische Erhebung für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau, Würzburg
- Berthold, Norbert / Fehn, Rainer, 1996, Evolution von Lohnverhandlungssystemen. Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: Zöhlhörer, Werner (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Berlin, S. 57–94
- Berthold, Norbert / Stettes, Oliver, 2001, Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere, in: Ott, Claus / Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.), Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts, Tübingen, S. 1–29
- Biedenkopf-Kommission, 1970, Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit der Mitbestimmung, Mitbestimmung im Unternehmen, BT-Drucksache VI/334, Bonn
- Bispinck, Reinhard, 1999, Tarifliche Leistungen 1949–1999, in: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Informationen zur Tarifpolitik. Elemente qualitativer Tarifpolitik, Nr. 38, [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_elemente\\_38\\_1999.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_38_1999.pdf) [3.2.2016]
- Bispinck, Reinhard, 2004, Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik. Eine schwierige Balance, in: WSI-Mitteilungen, 57. Jg., Nr. 5, S. 237–245
- Bispinck, Reinhard, 2010, 60 Jahre Tarifvertragsgesetz. Stationen der Tarifpolitik von 1949 bis 2009, in: Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten (Hrsg.), 60 Jahre Tarifautonomie. Rückblicke und Ausblicke, Hamburg, S. 20–35
- Blanke, Thomas / Erd, Rainer / Mückenberger, Ulrich / Staschelt, Ulrich, 1975a, Kollektives Arbeitsrecht. Quellentexte zur Geschichte des Arbeitsrechts in Deutschland, Band 1, 1840–1933, Hamburg
- Blanke, Thomas / Erd, Rainer / Mückenberger, Ulrich / Staschelt, Ulrich, 1975b, Kollektives Arbeitsrecht. Quellentexte zur Geschichte des Arbeitsrechts in Deutschland, Band 2, 1933 bis zur Gegenwart, Hamburg

- Bry, Gerhard, 1960, Wages in Germany 1871–1945, National Bureau of Economic Research, Nr. 68, Princeton
- Bundesagentur für Arbeit, o. J., Arbeitsmarkt in Zahlen: Streikstatistik, verschiedene Jahre, Nürnberg
- Burda, Michael / Hunt, Jennifer, 2011, What explains the German labor market miracle in the Great Recession?, in: Brookings Papers on Economic Activity, Spring, S. 273–319
- Busch, Hans Werner, 2003, Flächentarifvertrag und betrieblicher Differenzierungsbedarf in der Metall- und Elektro-Industrie, in: Industrielle Beziehungen, 10. Jg., Nr. 2, S. 320–325
- Deregulierungskommission, 1991, Marktöffnung und Wettbewerb, Bonn
- Der Spiegel, 1970, IG Metall: Summa summarum 35, in: Der Spiegel, Nr. 36, 31.8.1970, S. 34
- Dreschers, Martin, 1994, Die Entwicklung des Rechts des Tarifvertrags in Deutschland. Eine rechtshistorische Untersuchung über den Verlauf der Durchsetzung des Kollektivvertragsgedankens, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Rechtswissenschaft, Bd. 1611, Frankfurt am Main
- Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2016, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2015, in: WSI-Mitteilungen, 69. Jg., Nr. 4, S. 283–291
- Englberger, Johannes, 1995, Tarifautonomie im Deutschen Reich. Entwicklung des Tarifvertragswesens in Deutschland von 1870/71 bis 1945, Berlin
- Euchner, Walter, 2005, Ideengeschichte des Sozialismus in Deutschland, Teil I, in: Grebing, Helga (Hrsg.), Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland: Sozialismus – Katholische Soziallehre – Protestantische Sozialethik. Ein Handbuch, Wiesbaden
- Feldman, Gerald D., 1984, Das deutsche Unternehmertum zwischen Krieg und Revolution. Die Entstehung des Stinnes-Legien-Abkommens, in: Feldman, Gerald D. (Hrsg.), Vom Weltkrieg zur Weltwirtschaftskrise. Studien zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte 1914–1932, Göttingen, S. 100–127
- Feldman, Gerald D. / Steinisch, Irmgard, 1973, The Origins of the Stinnes-Legien Agreement. A Documentation, in: Internationale Wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Nr. 19/20, S. 45–102
- Feldman, Gerald D. / Steinisch, Irmgard, 1980, Notwendigkeit und Grenzen sozialstaatlicher Intervention. Eine vergleichende Fallstudie des Ruhreisenstreits in Deutschland und des Generalstreiks in England, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 20, S. 59–117
- Feldman, Gerald D. / Steinisch, Irmgard, 1985, Industrie und Gewerkschaften 1918–1924. Die überforderte Zentralarbeitsgemeinschaft, Stuttgart
- Franz, Wolfgang / Fitzenberger, Bernd, 1999, Industry-Level Wage Bargaining. A Partial Rehabilitation – the German Experience, in: Scottish Journal of Political Economy, 46. Jg., Nr. 4, S. 437–457

- Gesamtmittel – Die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie, 2003, Öffnungsklauseln in Tarifverträgen: Portale zu mehr Betriebsnähe, Berlin
- Gesamtmittel, 2015a, 125 Jahre Gesamtmittel: Perspektive aus Tradition, Band 1: 1890–1999, Köln
- Gesamtmittel, 2015b, 125 Jahre Gesamtmittel: Der lange Weg zur Tarifpartnerschaft, Band 2: 1990–2015, Köln
- Gesamtmittel, o. J., Die Metall- und Elektro-Industrie in der Bundesrepublik Deutschland in Zahlen, verschiedene Ausgaben, Berlin
- Hachtmann, Rüdiger, 2004, Wiederbelebung von Tarifparteien oder Militarisierung der Arbeit? Kontroversen um die Grundlinien der nationalsozialistischen Tarifpolitik und die künftige Gestaltung der NS-Arbeitsverfassung 1936–1944, in: Führer, Karl Christian (Hrsg.), Tarifbeziehungen und Tarifpolitik in Deutschland im historischen Wandel, Bonn, S. 114–140
- Haipeter, Thomas, 2010, OT-Mitgliedschaften und OT-Verbände, in: Schroeder, Wolfgang / Weißels, Bernhard (Hrsg.), Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland, Wiesbaden, S. 209–219
- Haipeter, Thomas, 2012, Sozialpartnerschaft in und nach der Krise. Erfahrungen und Perspektiven, in: Industrielle Beziehungen, 19. Jg., Nr. 4, S. 387–411
- Hans-Böckler-Stiftung, o. J., Forderungen, Verfassungsgrundsätze und „Gesetzeslandschaften“. Die Geschichte der Mitbestimmung beginnt im frühen 19. Jahrhundert, <http://www.boeckler.de/34820.htm> [22.1.2016]
- Haß, Hans-Joachim / Küntzel, Petra, 2003, Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit – erfolgreiches Modell der Sozialpartnerschaft?, in: Sozialer Fortschritt, 52. Jg., Nr. 8, S. 204–207
- Hentschel, Volker, 1983, Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880–1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt am Main
- Herschel, Wilhelm, 1973, Zur Entstehung des Tarifvertragsgesetzes, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, 4. Jg., Nr. 1, S. 183–200
- Hueck, Alfred / Nipperdey, Hans Carl, 1932, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. 2, Mannheim
- James, Harold, 1988, Deutschland in der Weltwirtschaftskrise 1924–1936, Stuttgart
- Kittner, Michael, 2005, Arbeitskampf: Geschichte, Recht, Gegenwart, München
- Kittner, Michael, 2009, Geschichte und Entwicklung des Arbeitsrechts, in: Kittner, Michael / Zwanziger, Bertram (Hrsg.), Arbeitsrecht. Handbuch für die Praxis, Frankfurt am Main, S. 1–140
- Knortz, Heike, 2010, Wirtschaftsgeschichte der Weimarer Republik. Eine Einführung in Ökonomie und Gesellschaft der ersten Deutschen Republik, Göttingen
- Könke, Günter, 2004, Die Arbeitsbewertung in der Metallindustrie in der Kontinuität vom „Dritten Reich“ zur Bundesrepublik, in: Führer, Karl Christian (Hrsg.), Tarifbeziehungen und Tarifpolitik in Deutschland im historischen Wandel, Bonn, S. 141–174

- Kohaut, Susanne / Schnabel, Claus, 2003, Zur Erosion des Flächentarifvertrags. Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen, in: Industrielle Beziehungen, 10. Jg., Nr. 2, S. 193–219
- Kreft, Jesco, 2006, Gewerkschaften und Spitzenverbände der Wirtschaft als bildungspolitische Akteure. Positionen, Strategien und Allianzen, Wiesbaden
- Kronberger Kreis, 1986, Mehr Markt im Arbeitsrecht, Bad Homburg
- Lesch, Hagen, 2001, Das deutsche System der Lohnfindung unter Anpassungsdruck, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 265, Köln
- Lesch, Hagen, 2003, Mindeststandards für Einkommens- und Arbeitsbedingungen und Tarifsystem, Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln
- Lesch, Hagen, 2006, Ökonomik des Tarifrechts, IW-Analysen, Nr. 19, Köln
- Lesch, Hagen, 2010, Lohnpolitik 2000 bis 2009. Ein informelles Bündnis für Arbeit, in: IW-Trends, 37. Jg., Nr. 1, S. 77–90
- Lesch, Hagen, 2015, Strukturwandel des Arbeitskampfs. Deutschland im OECD-Ländervergleich, in: IW-Trends, 42. Jg., Nr. 3, S. 3–21
- Lesch, Hagen / Vogel, Sandra / Hellmich, Paula, 2016, Working together: State intervention and social partner involvement. Germany's response to the global and financial crisis, ILO Working Paper, Genf (im Erscheinen)
- Massa-Wirth, Heiko, 2007, Zugeständnisse für Arbeitsplätze? Konzessionäre Beschäftigungsvereinbarungen im Vergleich Deutschland – USA, Wuppertal
- Mayr, Hans, 1984, Der Kampf um die 35-Stunden-Woche. Erfahrungen und Schlußfolgerungen aus der Tarifbewegung 1984, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 35. Jg., Nr. 11, S. 661–671
- Mecke, Ingo, 2013, Deutsches Kartellrecht, in: Gabler Wirtschaftslexikon, <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/1019/deutsches-kartellrecht-v13.html> [5.8.2015]
- Möller, Joachim, 2010, The German labor market response in the world recession – de-mystifying a miracle, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 42. Jg., Nr. 2, S. 325–336
- Monopolkommission, 1994, Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, Zehntes Hauptgutachten 1992/93, BT-Drucksache 12/8232, Bonn
- Müller-Jentsch, Walther, 1983, Versuch über die Tarifautonomie. Entstehung und Funktionen kollektiver Verhandlungssysteme in Großbritannien und Deutschland, in: Müller-Jentsch, Walther (Hrsg.), 2008, Arbeit und Bürgerstatus. Studien zur sozialen und industriellen Demokratie, Wiesbaden, S. 87–120
- Nagel, Bernhard, 2001, Tarifstrukturen und Zukunft des Flächentarifvertrages in Deutschland, in: Ott, Claus / Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.), Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts, Tübingen, S. 30–44
- Nautz, Jürgen, 1985, Die Durchsetzung der Tarifautonomie in Westdeutschland. Das Tarifvertragsgesetz vom 9. April 1949, Frankfurt am Main

- Nautz, Jürgen, 1991, Die Wiederherstellung der Tarifautonomie in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 31, S. 179–196
- Petzina, Dietmar / Abelshauer, Werner / Faust, Anselm, 1978, Sozialgeschichtliches Arbeitsbuch, Bd. III, Materialien zur Statistik des Deutschen Reiches 1914–1945, München
- Rytlewski, Ralf / Opp de Hipt, Manfred, 1987, Die Bundesrepublik Deutschland in Zahlen 1945/49–1980, München
- Schild, Armin / Wagner, Hilde, 2003, Flächentarif und betriebliche Differenzierung?, in: Industrielle Beziehungen, 10. Jg., Nr. 2, S. 326–335
- Schnabel, Claus, 1997, Tarifliche und betriebliche Möglichkeiten für eine beschäftigungsfördernde Lohnpolitik, in: Sadowski, Dieter / Schneider, Michael (Hrsg.), Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik. Optionen für mehr Beschäftigung I, Frankfurt am Main, S. 157–186
- Schnabel, Claus, 2003, Tarifpolitik unter Reformdruck, Gütersloh
- Schnabel, Claus, 2004, Letzte Chance für den Flächentarifvertrag, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Nr. 1, S. 32–39
- Schneider, Michael, 2000, Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Ihre Entwicklung in Deutschland von den Anfängen bis heute, Ulm
- Schönhoven, Klaus, 2003, Geschichte der deutschen Gewerkschaften: Phasen und Probleme, in: Schroeder, Wolfgang / Weßels, Bernhard (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden, S. 40–64
- Schröder, Gerhard, 2003, Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung, Regierungserklärung vom 13. März 2003, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 21–1, 14. März 2003, Berlin
- Schroeder, Wolfgang / Weßels, Bernhard, 2003, Das deutsche Gewerkschaftsmodell im Transformationsprozess. Die neue deutsche Gewerkschaftslandschaft, in: Schroeder, Wolfgang / Weßels, Bernhard (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden, S. 11–37
- Statistisches Bundesamt, 1950–1976, Fachserie A, Reihe 6, III. Streiks, verschiedene Ausgaben, Wiesbaden, Stuttgart (ab 1961)
- Statistisches Bundesamt, 1977–1982, Fachserie 1, Reihe 4.3, Streiks und Aussperrungen, verschiedene Ausgaben, Wiesbaden
- Steiger, Karsten, 1998, Kooperation, Konfrontation, Untergang. Das Weimarer Tarif- und Schlichtungswesen während der Weltwirtschaftskrise und seine Vorbedingungen, Stuttgart
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1996, Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart
- SVR, 1998, Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart

- Ullmann, Peter, 1977, Tarifverträge und Tarifpolitik in Deutschland bis 1914. Entstehung und Entwicklung, interessenpolitische Bedingungen und Bedeutung des Tarifvertragswesens für die sozialistischen Gewerkschaften, Frankfurt am Main
- Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, 1918a, Niederschrift über die Verhandlung der Nordwest-Deutschen Gruppe des Vereins Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller mit Vertretern des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes vom 26. Oktober 1918 zu Düsseldorf, in: Feldman, Gerald D. / Steinisch, Irmgard, 1973, The Origins of the Stinnes-Legien Agreement. A Documentation, Internationale Wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Nr. 19/20, S. 45–102
- Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, 1918b, Stenographisches Protokoll über die Hauptvorstandssitzung des Vereins Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller vom 14. November 1918 zu Berlin, in: Feldman, Gerald D. / Steinisch, Irmgard, 1973, The Origins of the Stinnes-Legien Agreement. A Documentation, Internationale Wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Nr. 19/20, S. 86–102
- Wischermann, Clemens / Nieberding, Anne, 2004, Die institutionelle Revolution. Eine Einführung in die deutsche Wirtschaftsgeschichte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, Stuttgart
- Wolf, Michael, 2000, Von der „Konzertierten Aktion“ zum „Bündnis für Arbeit“, in: UTOPIE kreativ, Nr. 117, S. 669–680
- WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, 2015, Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, Düsseldorf

## Kurzdarstellung

Schon bei der Durchsetzung der ersten reichsweiten Tarifverträge im Buchdruckgewerbe ab 1873 deutete sich an, dass örtlich geschlossene Tarifverträge gegeneinander ausgespielt werden konnten und einer regionalen Ausweitung bedurften. Es zeigte sich aber auch, dass die Stabilität eines Tarifvertrags von seiner Akzeptanz abhing. Der Außenseiterwettbewerb durfte nicht zu groß sein und die tarifgebundenen Betriebe mussten sich tariftreu verhalten. Der Durchbruch zu branchenweiten Tarifverträgen folgte allerdings erst mit der gegenseitigen Anerkennung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften im sogenannten Stinnes-Legien-Abkommen Ende 1918. Dabei waren die Tarifparteien in dem Ziel geeint, den Einfluss des Staates zurückzudrängen und der Tarifautonomie Vorrang einzuräumen. Die weitere Entwicklung hat gezeigt, dass eine funktionierende Tarifautonomie keiner staatlichen Eingriffe bedarf. Kommen die Tarifpartner ihrem Gestaltungsauftrag aber nicht nach, greift der Staat in die Regelung der Arbeitsbedingungen ein. Vor diesem Hintergrund bietet die immer noch anhaltende Erosion des Flächentarifvertrags Anlass zur Sorge. Die Tarifpartner stehen daher vor der Herausforderung, die Akzeptanz des Flächentarifvertrags zu steigern und damit die Tarifautonomie zu sichern. Die sogenannten Tarifaußenseiter müssen sich fragen, ob sie dabei mitgestalten oder das Feld dem Staat übergeben wollen.

## Abstract

The first collective wage agreements to cover the whole of the then German Empire were concluded in 1873 in the printing industry. By this time it was becoming clear that if local wage agreements were not to be played off against each other they would need to be extended to the regional level. It proved, however, that the stability of a collective wage agreement depended on its acceptance. This was unlikely to be forthcoming if the competition from outsiders – those outside the bargaining process – was too fierce or if the establishments bound by the agreement failed to abide by it. In the end, it was not until late 1918, with the mutual recognition of employers' federations and trade unions in the so-called Stinnes-Legien Agreement, that the final breakthrough leading to industry-wide wage agreements was achieved. By this time the bargaining parties were united in their determination to push back the influence of the state in favour of free collective bargaining. Subsequent developments have shown that a functioning free collective bargaining process requires no state intervention. However, if the bargaining partners fail to make adequate arrangements themselves, the state will intervene to regulate working conditions. Seen from this historical perspective, the current ongoing erosion of sectoral wage agreements gives grounds for concern and the social partners face the challenge of increasing acceptance for such agreements to secure the right to free collective bargaining. So-called “outsiders” must decide whether to contribute to this process or leave the field open to state intervention.



## Die Autoren

**Dennis Byrski**, B. Sc., geboren 1989 in Krefeld; Studium der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre in Düsseldorf und Grenoble; seit 2013 Masterstudium Volkswirtschaftslehre in Köln und Peking; von 2014 bis 2015 Forschungsassistent im Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Dr. rer. pol. **Hagen Lesch**, geboren 1964 in Wissen/Sieg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Bonn; von 1991 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut Finanzen und Steuern (ifst); seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Lohn- und Tarifpolitik, seit 2011 Leiter des Kompetenzfelds „Strukturwandel, Einkommen, Lohnfindung“, seit 2015 Leiter des Kompetenzfelds „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“.